



**ECUADOR** UNIVERSIDAD  
INTERNACIONAL  
**SEK**  
SER MEJORES

**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS**

**Trabajo para la obtención del título de:  
Magíster en Derecho Procesal y Litigación Oral**

**Título: REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN, POR  
LA DECLARACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL  
ESTADO, POR ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS**

**Realizado por:  
MARIBEL NATALY MUÑOZ REINOSO**

**Tutor de tesis  
MSC. JAIME VILLACRESES VALLE**

**Quito, marzo, 2019**

## **DECLARACIÓN JURAMENTADA**

Yo, Maribel Nataly Muñoz Reinoso, con cédula de ciudadanía 1720204351, declaro bajo juramento que el trabajo aquí desarrollado, es de mi autoría, que no ha sido presentado previamente para ningún grado o calificación profesional; y, que he consultado las referencias bibliográficas que se incluyen en este documento.

A través de la presente declaración cedo mis derechos de propiedad intelectual correspondientes a este trabajo, a la Universidad Internacional SEK Ecuador, según lo establecido por la Ley de Propiedad Intelectual, por su Reglamento y por la normativa institucional vigente.

Maribel Nataly Muñoz Reinoso

CC: 1720204351

## **DEDICATORIA**

A mis padres Carlos y Amparo, mi ejemplo de amor y sabiduría, gracias por su apoyo incondicional, por forjar un camino de éxito y compartir cada logro junto a mí.

A Christian, quien ha estado a mi lado durante toda esta investigación, gracias por cada palabra de aliento; y, por ser un pilar fundamental en mi vida.

# ÍNDICE

DECLARACIÓN JURAMENTADA .....	ii
DEDICATORIA .....	iii
ÍNDICE .....	iv
RESUMEN.....	vi
ABSTRACT.....	viii
INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I.....	3
1. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO .....	3
1.1 Antecedentes de la Responsabilidad del Estado.....	3
1.1.1 Francia.....	3
1.1.2 Alemania .....	3
1.1.3 Ecuador .....	4
1.2. Responsabilidad directa del Estado .....	5
1.3. Responsabilidad indirecta del Estado .....	6
1.4. Responsabilidad patrimonial del Estado.....	7
1.4.1 Responsabilidad contractual del Estado.....	7
1.4.2 Responsabilidad extracontractual del Estado.....	9
1.4.2.1 Responsabilidad del Estado por acto legislativo.....	9
1.4.2.2 Responsabilidad del Estado por acto judicial.....	10
1.4.2.3 Responsabilidad del Estado por actuaciones administrativas .....	10
1.4.2.4 Requisitos de la responsabilidad extracontractual del Estado.....	12
1.4.2.4.1 Daño antijurídico.....	12
1.4.2.4.2 Nexo causal .....	14
1.4.2.4.3 Títulos de imputación.....	15
1.4.2.5 Reparación de daños .....	16
1.4.2.5.1 Medios de reparación del daño .....	16
1.4.2.5.2 Reparación patrimonial .....	17
1.4.2.5.3 Reparación no patrimonial .....	18
1.4.2.5.4 Reparación Integral .....	18
CAPÍTULO II .....	20
2. LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO.....	20

2.2.	Responsabilidad civil .....	21
2.3.	Responsabilidad administrativa .....	23
2.4.	Responsabilidad penal .....	26
2.5.	Responsabilidad principal .....	29
2.6.	Responsabilidad solidaria .....	30
2.7.	Responsabilidad concurrente .....	31
CAPÍTULO III .....		33
3.	PROCEDIMIENTO DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN .....	33
3.2.	Definición .....	33
3.3.	Finalidad .....	35
3.4.	Antecedentes históricos .....	36
3.5.	La acción de repetición en el Código Orgánico Administrativo.....	38
3.6.	Juez competente .....	39
3.7.	Procedimiento .....	39
3.8	Legitimado activo.....	41
3.9	Legitimado pasivo .....	42
3.10	Presentación de la demanda .....	42
3.11	Requisitos .....	43
3.11.1	El dolo .....	43
3.11.2	La culpa grave .....	48
3.12	Caducidad de la acción de repetición .....	52
CONCLUSIONES .....		67
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....		69
ANEXOS.....		75

## **INDICE DE CUADROS**

Cuadro No. 1 .....	55
Cuadro No. 2 .....	55

## **INDICE DE ANEXOS**

Anexo 1 .....	76
Anexo 2 .....	85
Anexo 3 .....	88

## RESUMEN

El presente proyecto tiene como finalidad determinar los casos en los que existe dolo o culpa grave para garantizar la procedencia de la acción de repetición, por actuaciones administrativas. La investigación se realizó por medio de la revisión doctrinaria y jurisprudencial sobre la responsabilidad estatal, los diferentes tipos de responsabilidad existentes, haciendo énfasis en la responsabilidad de los servidores públicos cuando por acción u omisión cometen faltas que atentan contra los derechos de las personas y en el procedimiento a seguir para interponer la acción de repetición, además de los requisitos y los casos en los que se puede declarar la caducidad. La principal conclusión del estudio permite afirmar que la aplicación de la acción de repetición en el Ecuador presenta diversas problemáticas, entre las que se mencionan: ineficaz tratamiento, pérdida de tiempo y recursos, y principalmente perjuicio económico al Estado.

**Palabras Clave:** Acción de repetición, responsabilidad estatal, dolo, culpa grave.

## ABSTRACT

The purpose of this project is to determine the cases in which there is fraud or gross negligence to guarantee to the action of repetition for administrative actions. The investigation was carried out through the doctrinal and legal review on the state responsibility, the different types of existing responsibility, emphasizing the responsibility of public servants when by action or omission they commit faults that infringe the rights of the people and in the procedure to follow to file the action of repetition, in addition to the requirements and cases in which the expiration can be declared. The main conclusion of the study allows to affirm that the application of the action of repetition in Ecuador presents several problems, among which are mentioned: ineffective treatment, loss of time and resources, and prejudice to the State.

**Keywords:** Action of repetition, State responsibility, fraud, gross negligence.



## INTRODUCCIÓN

La responsabilidad que el Estado asume por las acciones u omisiones cometidas por parte de sus agentes estatales, en las que se afecta los derechos de las personas genera grandes perjuicios al país. Una vez declarada la responsabilidad del Estado, éste tiene la obligación de reparar a la persona afectada, dependiendo del caso esta reparación puede ser moral, psicológica e incluso económica, según estimen conveniente los estamentos encargados de resolver este tipo de casos.

Teniendo en cuenta este particular, el presente proyecto de investigación se plantea como objetivo general determinar los casos en los que existe dolo o culpa grave para garantizar la procedencia de la acción de repetición, por la declaratoria de la responsabilidad extracontractual del Estado por actuaciones administrativas.

Para su cumplimiento se apoyó en los siguientes objetivos específicos: analizar los motivos por los cuáles se declara la responsabilidad extracontractual del Estado; conocer el grado de responsabilidad de los servidores públicos, diferenciar el dolo de la culpa grave, en materia administrativa e identificar cuáles son los requisitos indispensables para que opere la acción de repetición.

A fin de lograr una comprensión integral del tema, se realizó un análisis teórico sobre la responsabilidad del Estado, presentando aspectos conceptuales sobre la responsabilidad estatal, los distintos tipos de responsabilidad existentes, así como también la especificación respecto al dolo y la culpa grave. Se consideraron los postulados de diferentes autores así como también la doctrina y el marco legal existente en el país.

En el Capítulo I se aborda el tema de la responsabilidad del Estado, considerando los antecedentes históricos, en países como Francia y Alemania, hasta llegar al Ecuador, se habla también sobre la responsabilidad directa, responsabilidad indirecta, y la responsabilidad patrimonial.

En el Capítulo II se indaga respecto a la responsabilidad del servidor público en los aspectos civil, administrativo, penal, principal, solidario, concurrente.

En el Capítulo III se analiza el procedimiento de la acción de repetición, desde sus aspectos básicos, tales como la definición, finalidad, antecedentes históricos, la acción de repetición en el Código Orgánico Administrativo, el procedimiento, los actores que intervienen, requisitos entre los que se destaca la trascendencia del dolo y la culpa grave del servidor público, previo a interponer una acción de repetición; y, casos en los que se puede dar por declarada la caducidad de la referida acción.

Así mismo se realizó un análisis de las sentencias por acción de repetición emitidas en el país, a fin de identificar las razones por las cuales no llegan a un término favorable para el Estado. Finalmente se presentan las conclusiones del estudio.

La conclusión del estudio permitió conocer que la aplicación de la acción de repetición presenta diferentes problemáticas entre las que se mencionan: ineficaz tratamiento de la acción de repetición ocasionando un grave perjuicio a los ciudadanos ecuatorianos, pérdida de tiempo y recursos del Estado al interponer acciones de repetición que son rechazadas por cuanto no se ha llegado a determinar el grado de responsabilidad de los servidores públicos que ocasionaron un daño a las personas, en el desempeño de sus cargos.

## CAPÍTULO I

### 1. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

#### 1.1 Antecedentes de la Responsabilidad del Estado

##### 1.1.1 Francia

La Responsabilidad del Estado tiene como antecedente, un acontecimiento de vital importancia para la historia de la humanidad, que es la Revolución Francesa ocurrida en el año 1789. Este hecho se configura como el origen del Derecho Administrativo como ciencia y el reconocimiento del principio de legalidad, fundamentado en el planteamiento realizado por Montesquieu respecto a la separación de poderes dentro de un Estado.

Hasta la segunda mitad del siglo XIX, el Estado no era responsable de los daños ocasionados en el ejercicio de sus actividades; sin embargo, al expedirse el fallo Blanco (responsabilidad en los servicios públicos) en 1873, por el Tribunal de Conflictos francés se cambia de paradigma. Rodríguez (2017) señala que: “se consagró la responsabilidad del Estado independientemente de que estuviera estatuida en textos legales expresos” (pág. 134).

Con posterioridad a la emisión del fallo Blanco, la responsabilidad del Estado fue ampliándose cada día, hasta extenderse a servicios que estaban excluidos de responsabilidad como era el caso del servicio de policía.

Así mismo, se sentaron las bases para determinar la indemnización a los particulares como consecuencia de los daños causados por el Estado, dando origen a la responsabilidad tanto del funcionario público como de la administración.

En consecuencia, Francia es la cuna del nacimiento del Derecho Administrativo, y el pionero en abordar la problemática de la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios, en la ejecución de actividades, y en caso de que se produzca un daño a una persona, determinar el medio de reparación más eficaz para salvaguardar los derechos de los ciudadanos.

##### 1.1.2 Alemania

En Alemania, la responsabilidad de la administración, surge como una responsabilidad indirecta, vale decir de los actos ilícitos efectuados por sus agentes estatales, hecho que dio origen a la denominada teoría de la indemnización de Derecho Público, misma que se desarrolla en tres categorías distintas:

Responsabilidad propiamente dicha, ligada a una actuación ilícita productora del daño; indemnización de Derecho Público, que cubre los daños causados ilícitamente; y, finalmente, una especie de cajón de sastre final, que comprende la doctrina del riesgo y la de las intervenciones antijurídicas sin culpa. (García & Ramón, 2013, págs. 375-376)

La doctrina Alemana hace esa distinción, por cuanto la administración actúa de diversas formas, por lo tanto, los daños provocados a las personas pueden ser diversos, de acuerdo al tipo de actividad que ejecute la administración.

### **1.1.3 Ecuador**

La responsabilidad del Estado, en el régimen jurídico ecuatoriano surge al expedirse la Constitución del 25 de Mayo de 1967, misma que en el artículo 27 señalaba lo siguiente:

Art. 27.- El Estado y más entidades de derecho público y las entidades semipúblicas, están obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios irrogados en sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados en el desempeño de su cargo. (Constitución Política del Ecuador, 1967)

En el citado artículo se menciona que el Estado asume la responsabilidad de las posibles contravenciones que se pudieran cometer dentro del ejercicio público, sea de una manera directa o indirecta. Este constituye un paso importante dentro del Sistema Jurídico del Ecuador ya que se generan mayores garantías para las personas que hayan sido afectadas por actuaciones estatales.

Así mismo, en el artículo 215 de la citada Constitución, se mencionaba que es competencia del Tribunal de lo contencioso administrativo, resolver todas las controversias que se generen respecto de la actividad estatal; y, declarar la responsabilidad tanto del Estado como de sus funcionarios.

Por tanto, la promulgación de la referida Constitución, constituye un avance significativo para el Ecuador, en virtud de que reconoce la responsabilidad del Estado y la obligación que tiene de indemnizar a la persona, en el caso de que se irroge algún daño, como consecuencia de su actuación, ya sea por la acción u omisión de ciertos hechos o circunstancias específicas dentro de lo que constituye el ámbito administrativo.

En el ámbito jurisprudencial, en el fallo del 11 de abril de 2007, publicado en la Gaceta Judicial serie XVIII No. 4, emitido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, se estableció la diferenciación entre la responsabilidad civil, cuya finalidad es eminentemente indemnizatoria, y la responsabilidad del Estado para reparar los daños ocasionados a las personas, como consecuencia de sus actuaciones administrativas, por tanto “cuando el Estado o alguna de las instituciones que lo conforman, producto del ejercicio de sus atribuciones, generan un desequilibrio en el proceso de distribución de las cargas públicas, el cual represente una grave afectación a los derechos de las personas, tiene la

obligación de emprender acciones para restituir los derechos del afectado” (Mogrovejo, 2009, pág. 80).

## **1.2. Responsabilidad directa del Estado**

La Responsabilidad directa del Estado, se manifiesta en el momento en que uno de sus agentes ya sea por acción u omisión conculca el derecho de una persona, o ante la falta o deficiente prestación de un servicio público. Es decir, el Estado asume la responsabilidad por lo que está en la obligación de indemnizar por el daño producido a la persona.

Desde la perspectiva de Rodríguez (2017), el Estado junto con sus funcionarios conforman una unidad, por lo tanto, “la culpa personal de un agente dado, compromete de manera inmediata a la persona jurídica, porque la culpa de sus agentes, cualquiera que éstos sean, es su propia culpa (pág. 318). En consecuencia el Estado asume la responsabilidad directa por las acciones cometidas por sus funcionarios.

La responsabilidad directa del Estado, conlleva a que si uno de sus agentes en el cumplimiento de sus funciones produce un daño a los particulares, el Estado debe asumir la reparación de los daños ocasionados, reparación que desde la perspectiva de Estrada (2010) debe ser “económica, moral y psicológica” (pág. 94).

En este tipo de responsabilidad la persona puede demandar directamente al Estado, y solicitar una indemnización, en relación al daño producido, sin que este proceso implique la individualización del funcionario que ocasionó el daño, producto del ejercicio de las funciones asignadas.

Así, por ejemplo, en el caso que funcionarios públicos estén a cargo de la construcción de carreteras y durante el proceso de ejecución de la obra, ocasionan daños a la propiedad privada de una persona, ésta podrá demandar directamente al Estado ecuatoriano por la acción. No obstante lo expuesto, es indispensable que el daño o perjuicio producido a la persona, por un agente estatal, haya sido cometido en el desempeño de sus funciones públicas, es decir éstas deben estar estrechamente vinculadas con el lugar, horario de trabajo y disposiciones impartidas.

El Estado asume que los agentes públicos son “órganos” suyos, integrantes de la estructura misma del Estado, por tanto, cualquier conducta o actuación de dichos órganos que causen un daño le es directamente imputable al mismo (Armida & Patiño, 2011, pág. 332).

Por tanto, la responsabilidad directa del Estado surge como consecuencia de un daño producido a una persona, por sus agentes estatales en el desempeño de sus funciones, por lo que se genera la obligación de reparación a la persona que sufrió un perjuicio. Luego de lo

cual el Estado podrá ejercer la acción de repetición en contra del funcionario que ocasionó el daño, conforme a lo previsto en el artículo 11, numeral 9 de la Constitución de la República, mismo que en su parte pertinente señala: “El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En este sentido, la repetición es un derecho de carácter constitucional, el cual debe ser respetado y aplicado en miras a garantizar el efectivo goce de derechos de las personas. Además, por medio de su aplicabilidad el Estado tiene la oportunidad de recuperar los valores que fueron dados a la víctima como consecuencia del inadecuado accionar de sus funcionarios, hecho que genera perjuicios a la Administración.

### **1.3. Responsabilidad indirecta del Estado**

Los tratadistas del Derecho Administrativo han desarrollado algunas teorías acerca de la responsabilidad indirecta del Estado, Libardo Rodríguez sostiene que este tipo de responsabilidad atañe a las personas jurídicas tanto públicas como privadas.

En teoría, esta responsabilidad se explicó diciendo que la persona jurídica estaba obligada a elegir a sus agentes y a vigilarlos de manera cuidadosa, de modo que si ellos incurrían en culpa en ejercicio de sus cargos, esa culpa del agente o funcionario se proyectaba sobre la persona jurídica, la cual se consideraba que también incurra en culpa. (Rodríguez, 2017, pág. 317)

Vale decir que el funcionario o agente estatal que causó un daño es el responsable directo por su actuación; y, el Estado viene a ser un responsable indirecto, por cuanto se trata de un acto ajeno a la persona jurídica pública.

Por su parte, Agustín Gordillo hace una diferenciación entre funcionarios y empleados públicos, y sostiene que la responsabilidad indirecta existe cuando el daño es producido por un dependiente, es decir por un empleado (Gordillo, 2014). Sin embargo, el planteamiento del autor, no es aplicable en el Ecuador, ya que no existe una diferenciación entre funcionarios y empleados públicos, dentro de la administración pública son considerados como similares.

Finalmente, Delgado (2011) menciona que: “la responsabilidad indirecta del Estado, surge de que un dependiente suyo comete un daño en ejercicio aparente de sus funciones” (pág. 175). En tal virtud, la responsabilidad indirecta del Estado surge cuando uno de sus agentes actúa fuera de los límites de sus funciones, y como resultado de su actuar discrecional,

interpretado como un abuso de poder, produce un daño particular, el cual no es consecuencia de la actuación directa del Estado, sino del funcionario que se extralimitó en el desempeño de su cargo.

#### **1.4. Responsabilidad patrimonial del Estado**

La responsabilidad patrimonial del Estado ha sido definida como la carga indemnizatoria que éste debe soportar, en virtud de su actividad administrativa e irregular, la cual produce un daño o conculca los derechos de las personas, quienes podrán demandar una reparación adecuada, dentro de los límites establecidos en la ley. Al respecto Rodríguez (2017) explica que:

El proceso de ampliación de la responsabilidad del Estado se traduce en que la noción de daño antijurídico es, en efecto, el género que comprende no sólo la posibilidad de aplicar los regímenes tradicionales de responsabilidad administrativa (falla del servicio, daño especial y riesgo excepcional) sino también los regímenes de responsabilidad dispuestos específicamente por el legislador (almacenaje, trabajos públicos, ocupación temporal o definitiva de la propiedad, expropiación, etc.). (pág. 327)

Es decir, la Responsabilidad patrimonial del Estado permite que las personas puedan exigir una indemnización o restitución si los actos u omisiones de los administradores públicos les han generado algún tipo de afectación. Cabe mencionar que se divide en contractual y extracontractual, esta su vez se subdivide en legislativa, judicial y administrativa.

##### **1.4.1 Responsabilidad contractual del Estado**

La responsabilidad contractual es el conjunto de consecuencias jurídicas que devienen del incumplimiento de un contrato, en el que intervienen dos o más partes y al menos una de ellas, está en ejercicio de la Administración Pública; como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de dar, hacer o no hacer, pactadas en las cláusulas del contrato, razón por la cual se derivan obligaciones como la reparación de daños y perjuicios en contra de quien incumplió con las estipulaciones contractuales, y por lo tanto es responsable de su actuación negativa.

El incumplimiento de una obligación nacida de un contrato no sólo puede afectar a la administración pública como contratante, sino que aquella puede ser sujeto activo del incumplimiento del contrato de la ruptura injustificada de las negociaciones, causando perjuicio al contratista, es allí cuando nos estamos refiriendo a la responsabilidad que tiene el

Estado o la Administración Pública (Gallo, Fácio, Sanabria, Brito, & Abacarius, 2018, pág. 215).

Las obligaciones contractuales deben ser cumplidas a cabalidad, más aún si una de las partes contratantes es el Estado, puesto que desempeña un papel protagónico que propende a garantizar la legalidad de sus actuaciones, y en consecuencia brindar seguridad a la parte contratante. El Estado cumple un rol de interés general y colectivo en pro del bienestar social, es por ello que los contratos que celebra, van encaminados a las políticas del buen vivir en beneficio de la sociedad.

En este sentido, el Estado asume la obligación de garantizar que las obras, bienes o servicios contratados, satisfagan las necesidades de las entidades que los requieren. Además, cumple el rol de verificar que los oferentes cuenten con las capacidades técnicas y financieras, a fin de que se cumplan las obligaciones contractuales a cabalidad. Respecto a lo mencionado, la Constitución de la República en su artículo 227 señala lo siguiente:

Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Es importante considerar que tanto el Estado como el particular que suscribió el contrato tienen la obligación de cumplir con las responsabilidades adquiridas. Si bien los principios detallados en el mencionado artículo, refieren a la Administración Pública, se espera que todos los actores que participan de la suscripción de un contrato asuman responsabilidades enfocadas en garantizar el cumplimiento de cada uno de los puntos pactados.

Por consiguiente, la Administración Pública es responsable de resarcir los daños ocasionados al contratista, como consecuencia del incumplimiento del contrato, por cuanto debe tomar las precauciones necesarias, encaminadas a formular contratos que contengan cláusulas estables que no pongan en riesgo su cumplimiento y que al final deriven en responsabilidades. Es decir, las previsiones en cuanto a las cláusulas del contrato se toman por las dos partes involucradas, Estado – Contratista y Contratista – Estado.

Delitos como el peculado, enriquecimiento ilícito y tráfico de influencias, pueden derivarse del incumplimiento de contratos administrativos, por cuanto los servidores públicos hacen uso indebido de los fondos públicos, en beneficio propio pero en perjuicio del Estado. Es por ello que para prevenir esta clase de delitos, es indispensable que las cláusulas contractuales estén claramente definidas y las obligaciones contenidas en ellas, se cumplan a cabalidad, tanto por el contratante como por el contratista.



## **1.4.2 Responsabilidad extracontractual del Estado**

La responsabilidad extracontractual surge de las actuaciones administrativas que no derivan de la celebración de un contrato y este tipo de responsabilidad puede originarse de un acto legislativo, judicial o por actuaciones administrativas.

### **1.4.2.1 Responsabilidad del Estado por acto legislativo**

Doctrinariamente la responsabilidad del Estado por la actuación del legislador, ha generado varias controversias, por cuanto resulta difícil establecer un régimen de responsabilidad a los legisladores por la creación, modificación o derogación de las leyes; y, que esta actuación a su vez produzca un daño a las personas, el cual amerite ser indemnizado.

El Consejo de Estado Francés fue el precursor de este tipo de responsabilidad, por su parte Colombia lo adoptó en su régimen jurídico a partir del año 1999, cuando la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, absolvió una demanda de reparación directa, a continuación se presenta de manera breve la manera en que se llegó a esta conclusión:

En esta decisión judicial, se encontró que la actividad legítima del Congreso, concretada en la ley aprobatoria del tratado internacional, le produjo a la demandante un daño especial, al imposibilitar su acceso a la administración de justicia – pues no podía obtener una resolución judicial de fondo contra agentes diplomáticos. Esto constituyó motivo suficiente para imponer la obligación resarcitoria al legislativo, en su calidad de organismo generador del hecho dañoso al aprobar el tratado internacional correspondiente. (Fuentes, 2018, pág. 172)

En Colombia, es un requisito *sine qua non* que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la ley expedida, previo a demandar la indemnización por causa de la expedición de una ley.

Según Valls Hernández, “no es posible sujetar al poder público al pago de indemnizaciones por la modificación de las leyes que pueden conducir a eliminar *ex novo* las expectativas económicas o de otra naturaleza generadas a los gobernados por el cuerpo legal que se quiere modificar” (Ferrer & Zaldívar, 2010).

Resultaría complejo establecer responsabilidades por hechos legislativos, por cuanto los legisladores crean, modifican o extinguen leyes, acorde al contexto social de cada país, en beneficio de los ciudadanos, mas no en perjuicio de los mismos.

Por su parte, en la legislación ecuatoriana, no se sanciona la responsabilidad del Estado por actos legislativos, a diferencia del ordenamiento colombiano que ha incluido en sus códigos este tipo de responsabilidad. Incluso el Consejo de Estado ha emitido sentencias relacionadas con este aspecto.

#### **1.4.2.2 Responsabilidad del Estado por acto judicial**

Los servidores de la función judicial tienen el deber de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales y asegurar una correcta administración, caso contrario serán responsables por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia.

La responsabilidad del Estado por acto judicial se origina “cuando una persona es condenada en primera instancia y absuelta en última instancia, o procesada y detenida, siendo luego sobreseída definitivamente” (Gordillo, 2014, pág. 540). En este caso la persona que fue injustamente procesada tiene el derecho a reclamar una indemnización por el daño producido.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, se acoge la responsabilidad del Estado en virtud de las actuaciones de la administración de justicia, responsabilidad consagrada en el artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Art. 32.- El Estado será responsable por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso. (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009)

Es decir que las juezas y los jueces, serán responsables por sus actuaciones en el desempeño de sus cargos, cuando en el ejercicio de las mismas ocasionen una afectación a las personas.

#### **1.4.2.3 Responsabilidad del Estado por actuaciones administrativas**

Toda actividad ejercida por el Estado constituye una fuente de responsabilidad, en la medida en que su actuación irregular produce un daño a las personas, mismo que es susceptible de indemnización, es decir que los “gobernados tienen el derecho a exigir eficiencia y eficacia a la Administración y a hacerlo responsable si eso no es así” (Armida & Patiño, 2011, pág. 212).

El tratadista Wilson Ruiz, en cambio sostiene que la responsabilidad del Estado emerge de un acto administrativo legítimo, sin embargo, produce un daño a la persona, el cual debe ser resarcido.

El Estado se manifiesta a través de un acto administrativo siguiendo las prescripciones legales para fundar una decisión, pero aún así, causa un daño que supera la igualdad de todo ciudadano frente a las cargas públicas; ese daño es antijurídico y debe repararse al particular afectado. (Ruiz, 2011, pág. 31)

En el artículo 89 del Código Orgánico Administrativo, se puntualiza que las actuaciones administrativas son cinco: 1) acto administrativo, 2) acto de simple administración, 3)

contrato administrativo, 4) hecho administrativo, 5) acto normativo de carácter administrativo; tal como se menciona a continuación:

- **Acto Administrativo.-** Es la manifestación de voluntad “de la administración tendiente a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos” (Rodríguez, 2013, pág. 307). Efectos que conforme lo dispuesto en el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo pueden ser individuales o generales, siempre que se agoten con su cumplimiento de forma directa.

Martín (2002) por su parte señala que el acto administrativo son todas aquellas “declaraciones unilaterales, no normativas, de la Administración, sometidas al Derecho Administrativo” (pág. 303). Sin embargo, este autor no hace mención alguna, respecto de los efectos que produce el acto administrativo.

José Tardío (2012), ha desarrollado una definición más amplia del acto administrativo, en los siguientes términos:

Es un acto jurídico en sentido estricto, unilateral, consistente en una declaración intelectual de voluntad, juicio, deseo o conocimiento, emitido por una Administración pública, en ejercicio de una potestad administrativa, distinta de la potestad reglamentaria, y sometido al Derecho Administrativo y a la jurisdicción contencioso-administrativa. (pág. 10)

Esta definición incluye a la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que se interpreta que los actos administrativos pueden ser impugnados ante los jueces especializados para el efecto.

- **Acto de simple administración.** De conformidad con lo dispuesto en artículo 120 del Código Orgánico Administrativo, el acto de simple administración es toda declaración unilateral de la administración que produce efectos jurídicos indirectos.

Desde la perspectiva de Gordillo (2011) “es el acto que no alcanza a ser acto administrativo y se queda en acto no productor de efecto jurídico directo alguno” (pág. II-13). Vale decir que son actos que se producen al interior de los Órganos Administrativos y que pueden constituir la base teórica para la emisión de un acto administrativo propiamente dicho.

- **Contrato Administrativo.** Mejía (2014) da a conocer que los contratos administrativos “son aquellos contratos celebrados por una Administración pública en el ejercicio de la función administrativa con un particular, cuya finalidad es de interés público” (pág. 233).

- **Hecho Administrativo.** Los hechos administrativos “son aquellos fenómenos, acontecimientos o situaciones que se producen independientemente de la voluntad de la administración, pero que producen efectos jurídicos respecto de ella” (Rodríguez, 2013, pág. 308).

- **Acto normativo de carácter administrativo.** Para Pérez (2003), el acto normativo “Es la declaración de voluntad cuyo efecto es la producción de consecuencias relevantes para el mundo normativo” (pág. 6).

Además, el Estado puede ser responsable tanto por la deficiente prestación en los servicios públicos, cuanto por acción u omisión de sus agentes estatales. Es menester indicar que el servicio público debe cumplir con las características de generalidad, igualdad, regularidad, y continuidad, si no reúne las referidas características, el servicio público se torna irregular y por tanto puede producir un daño a las personas.

#### **1.4.2.4 Requisitos de la responsabilidad extracontractual del Estado**

El Estado es responsable por los daños producidos por la ineficiente prestación de servicios públicos, así como por la acción u omisión de sus servidores, en los casos que el particular perjudicado no tenga la obligación jurídica de soportar ese daño.

Para que el Estado sea responsable de sus actuaciones administrativas, es necesario que exista la concurrencia de tres requisitos: el daño antijurídico, el nexo causal; y, los títulos de imputación, mismos que sirven de base para reconocer la obligación de reparar los daños a la víctima.

##### **1.4.2.4.1 Daño antijurídico**

El daño en su definición amplia, constituye una lesión causada a un interés legítimo, un bien jurídico o derecho tutelado de una persona. Sin embargo, no todo daño es susceptible de indemnización, sino sólo aquel que emana de la antijuridicidad, por lo que el particular no está en la obligación de asumir la carga producida por el daño ocasionado.

Existe un sinnúmero de cargas y obligaciones que pueden conculcar los derechos o patrimonio de las personas, tales como el pago de impuestos, el cumplimiento de una condena, entre otros. Obligaciones que se encuentran consagradas en las leyes y, por lo tanto, las personas deben soportar esas cargas, sin que sea indispensable una reparación, ya que constituyen cargas comunes en beneficio de la colectividad.

En observancia al principio de igualdad, las personas por el hecho de convivir en sociedad, deben soportar las cargas que devengan de la administración pública en igualdad de condiciones, pese a que les produzca incomodidad en su cumplimiento; razón por la cual no constituyen un daño antijurídico.

De ahí que es menester hacer hincapié, que el Estado estará en la obligación de resarcir al particular, siempre y cuando el daño producido sea antijurídico. Vale decir que no existe una

justificación por las consecuencias lesivas causadas a las personas, por la acción u omisión de los agentes estatales.

El daño antijurídico “es aquel que se irroga a pesar de que no existe una ley que justifique o imponga la obligación de soportarlo” (Santofimio, 2017, pág. 745). Es decir que no tiene fundamento en una norma jurídica, razón por la cual deviene una lesión patrimonial injusta para la persona.

De igual manera, Rodríguez (2017) afirma que: “El daño antijurídico es la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación jurídica de soportar” (pág. 324). El referido autor amplía el ámbito del daño a la esfera extrapatrimonial, que se refiere al daño moral que también pueden sufrir las personas.

El daño antijurídico es un requisito indispensable y la razón de ser, para la configuración de la responsabilidad del Estado, mismo que debe reunir las características de “efectividad, posibilidad de evaluación económica e individualización a una persona o grupo de personas” (García & Ramón, 2013, pág. 394).

La efectividad y la posibilidad de evaluación económica del daño se complementan puesto que se debe verificar la existencia real del daño. Es decir que no pueden ser indemnizables los hechos hipotéticos o eventuales y la evaluación económica establece que el daño producido es cuantificable en dinero.

Por otra parte, la individualización implica que el daño debe ser personal a efectos de que la persona perjudicada pueda justificar fehacientemente su condición de víctima, y por ende estar legitimada para exigir sea reparada por los daños que tuvo que soportar.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano al daño antijurídico se lo conoce como daño calificado. En el artículo 334 del Código Orgánico Administrativo se define al daño calificado en los siguientes términos:

Art. 334. Daño calificado. Es aquel que la persona no tiene la obligación jurídica de soportar o que resulte de la violación del principio de igualdad en el reparto de las cargas públicas y se deriva específica e inmediatamente de la acción u omisión de las administraciones públicas. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Para una mejor apreciación de la consolidación del daño, doctrinariamente se lo ha clasificado en daño material e inmaterial.

**a) Daño material:** es producido a los bienes patrimoniales de una persona y comprende el daño emergente y lucro cesante.

Sobre esto, Medina (2010) hace referencia que los daños materiales corresponden a la pérdida de la riqueza actual o futura. Dicho daño toma el nombre de daño emergente que representa el desgaste actual de un bien, un inmueble o elemento de interés” (pág. 396). Es decir que el daño emergente se verifica en los bienes que representan el patrimonio de la persona a causa del deterioro o dificultad para utilizarlo.

Asimismo, Grau (2017) señala que “el daño emergente se identifica por el valor de la pérdida que haya sufrido” (pág. 141). Es decir que el daño emergente constituye la pérdida económica que sufre la persona como consecuencia del hecho dañino.

Por otra parte, el lucro cesante viene a ser la ganancia que se deja de percibir, producto del daño causado al particular, el cual requiere de un análisis minucioso para cuantificar el valor económico a ser restituido.

**b) Daño inmaterial:** es conocido como daño moral, es diferente al daño patrimonial producido a los bienes y cuantificable en dinero. Este tipo de daño afecta a la psiquis de la persona, es “entendido como aquella afrenta a los sentimientos que produce sufrimiento, desasosiego, aflicción, pena, dolor, tristeza y ataca a su integridad” (M’Causland, 2015, pág. 37).

La jurisprudencia colombiana ha establecido que para que el daño moral sea susceptible de reparación éste debe ser concreto y personal; es decir “no puede atribuirse la connotación de daño moral a simples molestias, obstáculos en la presentación de servicios públicos o limitación de algunos derechos o servicios que en condiciones iguales han debido soportar el resto de las personas” (Ruiz, 2011, págs. 71-72).

Al ser el daño moral una afectación directa a la persona, a sus familiares, resulta difícil cuantificar una reparación económica, por cuanto los sentimientos subjetivos no son cuantificables en dinero y mucho menos se podría obtener un beneficio por su transgresión.

#### **1.4.2.4.2 Nexo causal**

Todo acto tiene una razón que lo justifica, la relación de causalidad con el hecho generador del daño tiene un enfoque patrimonial, puesto que la persona requiere que se le resarza económicamente por el acto ilegítimo generado por un servidor público.

Sin embargo, para tratadistas como Eduardo García de Enterría la mera relación de causalidad entre el hecho y el daño no es suficiente justificación para reparar al particular.

La imputación no puede realizarse en base a la mera causación material del daño, sino que tiene que apoyarse, previa justificación de su procedencia, en otras razones o títulos jurídicos

diferentes, ya sea la propiedad de la cosa que ha producido el daño, la titularización de la empresa en cuyo seno ha surgido el perjuicio, la dependencia en que respecto del sujeto responsable se encuentra el autor material del hecho lesivo. (García & Ramón, 2013, pág. 401)

Por otra parte, Santofimio (2017) manifiesta que el nexo de causalidad “sirve de soporte necesario a la configuración de la imputación del daño antijurídico” (pág. 760). Puesto que se establece la relación entre el hecho y el daño producido por la administración pública, ya sea por una ineficiente prestación de servicios públicos, o por la acción u omisión de sus funcionarios.

#### **1.4.2.4.3 Títulos de imputación**

Los títulos de imputación permiten justificar la actuación legítima o ilegítima de la Administración Pública; y, como producto de esa actuación se produjo un daño a la persona, mismo que debe ser reparado. Nelson López (2007) respecto a los títulos de imputación señala que son aquellos conceptos que se relacionan:

Con la falla en el servicio como régimen tradicional de responsabilidad subjetiva y el régimen sin culpa o responsabilidad objetiva bajo los títulos de imputación como el daño especial, el riesgo excepcional, la ocupación temporal o permanente de inmueble por trabajos públicos, la responsabilidad también objetiva por el acto administrativo legal que sigue interpretándose bajo el sistema de daño especial. (pág. 2)

Los títulos de imputación, por lo tanto son indispensables para establecer el régimen de reparación a la persona, por el daño sufrido como consecuencia de la actividad ilegítima de la Administración.

Al respecto la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante sentencia de 17 de junio de 2013, aborda la problemática de los títulos de imputación; y, en la parte pertinente señala:

Si el hecho que daña fue resultado directo, se debe determinar el título que le impute el hecho que de nacimiento al deber de reparar. Uno de los Títulos de imputación es lo que la doctrina denomina “falla del servicio” que no es otra cosa que la deficiente prestación de los servicios a cargo del Estado. La falla del servicio hace alusión al quiebre en la obligación del Estado de garantizar la vigencia de todos los derechos fundamentales y la prestación de los servicios que solventen las necesidades públicas. Como queda dicho, la falla del servicio debe ser probada, lo que no quiere decir que pierda la objetividad como rasgo distintivo de la responsabilidad estatal. (Claudio Iván Ordóñez VS Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social )

Como se puede apreciar, la Corte Nacional señala la importancia de los títulos de imputación, para poder determinar la reparación de los daños causados a la persona.

En el artículo 11, numeral 9 de la Constitución de la República se encuentran señalados los títulos de imputación que pueden ocasionar la responsabilidad del Estado por todas sus actividades (administrativas, legislativas o en la administración de justicia), en lo que respecta a las actuaciones administrativas, se han establecido en los artículos 331 numeral 1, 332 y 333 del Código Orgánico Administrativo, como por ejemplo la falta o deficiente prestación de un servicio público y la acción u omisión de los funcionarios públicos.

#### **1.4.2.5 Reparación de daños**

La reparación integral constituye el pilar fundamental de la responsabilidad del Estado, puesto que su objetivo es resarcir al particular por los daños, sean materiales o inmateriales, sufridos a causa de las actuaciones administrativas.

La reparación no se limita únicamente a un resarcimiento económico, puesto que no se busca que la persona se enriquezca sin causa, sino más bien el afán es enmendar los daños producidos y la víctima continúe con su vida, en el mismo estilo, antes de que se produzca el daño, por parte de la administración pública.

##### **1.4.2.5.1 Medios de reparación del daño**

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en múltiples ocasiones señala que la sentencia constituye *per se* un medio de reparación, tal como se menciona en los casos Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México, sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371; Caso Zegarra Marín Vs. Perú. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C No. 331; Caso Herrera Espinoza y otros Vs. Ecuador. Sentencia de 1 de septiembre de 2016; Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 303; entre otros.

No obstante, la misma Corte Interamericana en su jurisprudencia ha señalado que es un principio de derecho internacional, que toda violación que haya producido un daño comporta la obligación de repararlo adecuadamente.

La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacionalmente requiere de la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior y en la reparación de las consecuencias que la infracción produjo, así como el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados. (Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá., 2001, pág. 111)



La Corte fundamenta su análisis en el numeral 1 del artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que señala que en caso de producirse una violación a cualquiera de los derechos consagrados en la mencionada Convención, deben ser reparados con un justa indemnización a la víctima.

La reparación debe estar enfocada a restablecer las cosas a su estado anterior a la producción del daño y en caso de que no sea factible, repararlo con otras medidas de reparación.

El pleno restablecimiento de las obligaciones de respeto y garantía requiere un complejo diseño de medidas de reparación que tiendan no solo a borrar las huellas que el hecho anti-convencional ha generado, sino también comprensivo de las medidas tendientes a evitar su repetición. (Rousset, 2011, pág. 62)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha considerado algunas medidas de reparación “a fin de resarcir los daños de manera integral, por lo que además de las compensaciones pecuniarias, las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición tienen especial relevancia por los daños ocasionados” (Caso Mujeres víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México, 2018, pág. 121).

#### **1.4.2.5.2 Reparación patrimonial**

En los casos en que sea imposible restituir las cosas a su estado anterior, el particular que sufrió un daño por las actuaciones administrativas, puede ser indemnizado pecuniariamente, para lo cual deberá efectuarse un cálculo del daño emergente y lucro cesante, a fin de que el valor asignado mantenga su poder adquisitivo a futuro.

Respecto a la reparación patrimonial, en el ámbito judicial, Romero (2013) explica que “consiste en una indemnización por los perjuicios ocasionados principalmente por dos supuestos: 1. Los daños causados por error judicial, y 2. Los daños causados como consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia” (pág. 118).

La indemnización pecuniaria, es el medio de reparación más utilizado por el daño producido a los bienes de las personas y en muchos de los casos ya no se los puede recuperar, por lo que amerita una compensación en dinero. El doctor Ricardo Díaz (2014) afirma que “La figura jurídica de la reparación económica tiene como objetivo lograr la restauración de la situación jurídica transgredida por el hecho ilícito” (pág. 168).

Por otra parte, García (2017) da a conocer que “la indemnización para que sea efectiva, tiene que ser legal y demostrarse que se tiene derecho a la recompensa por los daños

sufridos” (pág. 124). En tal virtud, la carga probatoria del daño recae sobre la persona, quien debe probar que el daño sufrido debe ser reparado.

La reparación pecuniaria puede ser remplazada por la entrega de una compensación en especies, o ser cancelada en pagos periódicos.

#### **1.4.2.5.3 Reparación no patrimonial**

Las reparaciones no pecuniarias tienen el objetivo de reparar los daños morales ocasionados al particular, a través de medidas simbólicas como son las disculpas públicas a través de un medio de comunicación hablado o escrito, la aplicación de sanciones a la persona que produjo el daño, conmemoraciones y en si cualquier otra medida que no sea pecuniaria.

Respecto a la reparación no patrimonial Afferni (2013) señala que:

La naturaleza no patrimonial de estos supuestos de daño deriva de aquella de los intereses lesionados y en consideración de los cuales deviene la reparación. Estos intereses se refieren a bienes de la vida que no tienen naturaleza patrimonial, ya que no pueden ser objeto de cambio y de valuación económica. (pág. 204)

#### **1.4.2.5.4 Reparación Integral**

La reparación integral constituye un derecho fundamental de las personas, mismo que, por ejemplo, ha sido reconocido en los artículos 78 y 86 numeral 3, de la Constitución de la República del Ecuador, en los cuales se señala que las víctimas recibirán una reparación material e inmaterial, así como la garantía de no repetición.

Respecto a la reparación integral, la Corte Interamericana se ha pronunciado en los siguientes términos: “Las reparaciones son medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen de las características de la violación y del daño ocasionado en los planos material e inmaterial” (Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú, 2006, pág. 95).

Por su parte, los autores colombianos Juan Felipe Barcajimes y Paola Carrillo en su artículo Reparación Directa: Mecanismos de Indemnización Integral de Perjuicios conforme a los Postulados de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, citan a la tratadista Deissy Motta Catañol quien ha realizado una investigación profunda acerca del resarcimiento a las víctimas por los daños ocasionados por los Estados; y en su parte pertinente señala:

La reparación Integral de perjuicios implementada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos busca proporcionar a la víctima un equilibrio, en el que no sólo se pretenda una

indemnización económica, sino que se busque una reivindicación por parte del Estado a través de actos como disculpa o perdón, actos de desagravio, becas de estudio, educación en Derechos Humanos de funcionarios estatales, acciones orientadas a la no repetición, sanción de los responsables de los hechos, entre otros, por medio de los cuales la administración acepta su responsabilidad y resarce los perjuicios ocasionados a sus víctimas. (Barco, Felipe, & Carrillo, 2013, pág. 357)

En tal virtud, las personas tienen derecho a recibir una reparación integral, la cual está encaminada a reparar los daños económicos, físicos y mentales sufridos a consecuencia de la actuación del Estado, es decir, que los particulares deben ser indemnizados no sólo económicamente sino con otras medidas como son las simbólicas que resarzan el daño moral afectado, pero principalmente tratar de evitar que las trasgresiones se repitan.

## CAPÍTULO II

### 2. LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO

Una vez determinado que la responsabilidad del Estado es aquella que surge de una conducta de cualquiera de los órganos estatales, no referida a un acuerdo previo de voluntades, sino derivada de actuaciones irregulares de los servidores públicos, que terminan generando daños a las personas, las mismas que deben ser resarcidas e indemnizadas una vez establecida y declarada la magnitud del perjuicio. Al respecto el tratadista colombiano Álvaro Bustamante (1999) dice:

Toda actividad que desarrolle el Estado puede ser fuente de responsabilidad extracontractual, por lo menos desde el punto de vista teórico, pues en cada una de sus gestiones es posible causar perjuicios a los asociados. No obstante cuando se habla de esta clase de responsabilidad, la tendencia tradicional ha sido asociada con la función administrativa porque en comparación con la legislativa y judicial, es la principal fuente de la obligación indemnizatoria. (pág. 29)

En este sentido, es necesario recordar que si partimos de la premisa de que el Estado es una persona jurídica que no tiene conciencia y voluntad propia, sino que actúa a través de ciudadanos denominados servidores públicos, debemos entender entonces, que los daños ocasionados a particulares por las erróneas actuaciones de estos funcionarios, son de su total responsabilidad al ejercer un cargo público direccionado por las leyes que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador, ningún servidor público está exento de responsabilidades por las acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones, por lo que “serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Bajo este contexto, la responsabilidad del Estado puede originarse de las actuaciones de los servidores públicos que desempeñan sus labores en cualquiera de las carteras de Estado, sean del órgano administrativo, legislativo o judicial; sin embargo, es menester remitirnos al estudio de los diferentes tipos de responsabilidad que existen y en las que pueden incurrir los mencionados funcionarios en el ejercicio de sus cargos.

## 2.2. Responsabilidad civil

En el ámbito del ejercicio de las actividades que desempeñan los servidores públicos, los mismos deben observar en estricto apego, los lineamientos normativos de las leyes del ordenamiento jurídico ecuatoriano, en donde están determinadas sus atribuciones y prohibiciones, puesto que como consecuencia de la acción u omisión de un servidor público, se puede ocasionar un perjuicio económico al Estado.

Por tanto los funcionarios públicos deben actuar diligentemente, observando estrictamente el ordenamiento jurídico ya que si incumple sus deberes formales, puede incurrir en una falta y causar un daño a la propia Administración Pública.

Es decir, para que exista una responsabilidad civil que genere el deber de reparar, es necesario que la conducta humana llevada a cabo por el servidor público, haya incumplido una obligación preexistente, que desembocó en la vulneración de derechos que deben ser reparados, una vez que sean determinados y cuantificados.

Al respecto el tratadista colombiano Libardo Rodríguez (2017) explica que “la responsabilidad civil se traduce en la obligación de reparar el daño, desde el punto de vista patrimonial, por causante frente a la persona concretamente perjudicada y ya no frente a la sociedad representada por el Estado. De manera que un hecho puede dar lugar a responsabilidad penal y civil” (pág. 303).

Las obligaciones que deben respetar y cumplir el servidor público en el ejercicio de su cargo, no se derivan de su voluntad o arbitrio, sino de un deber de conducta tipificada en la ley, que al no ser observada genera la responsabilidad civil, entonces si el destinatario no cumple con el mandato normativo, está sujeto a indemnizar los perjuicios como consecuencia de ese incumplimiento.

En esta misma línea de pensamiento, el autor ecuatoriano César Moreira (2010), citando a Galeas (2001) menciona que “la responsabilidad civil está conformada por tres elementos: transgresión del orden jurídico por parte del servidor público, causal de daño o perjuicio contra una persona, relación entre la falta y el daño o perjuicio”, es decir que deben concurrir estos tres elementos para pasar a implementar acciones de reparación a los particulares afectados. Por su parte el autor mexicano Rafael Martínez al referirse a la responsabilidad civil dice:

La responsabilidad civil es entendida como aquella acción cometida en el ámbito de los servidores públicos que se produce por hechos o actos realizados en el ejercicio de sus funciones, que causen daño a los particulares, a consecuencia de la violación de un derecho ajeno, y que por lo tanto debe afrontar la obligación jurídica de no dañar a nadie, es decir

pagar los daños causados, en este tipo de responsabilidad se fincará cuando por negligencia, descuido, irresponsabilidad o engaño, se ocasionan daños o perjuicios a los intereses patrimoniales de los particulares o del Estado, y en tal caso deben ser resarcidos o indemnizados de los bienes o derechos dañados. (Martínez, 2015, pág. 393)

Definitivamente, la responsabilidad civil solo puede derivarse de las erróneas actuaciones de los servidores públicos en el marco del ejercicio de sus cargos y del incumplimiento de lo que determinan las leyes que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano. De la misma forma, el autor ecuatoriano Nelson López (2007) señala que:

La responsabilidad civil es el resultado del tipo de conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de las responsabilidades para las cuales fueron contratados. Dentro de esto no se valora su accionar como un sujeto particular, si no dentro del ejercicio de sus funciones y como resultado causen daño o dolo, por tanto se genera una obligación de reparación. (pág. 210)

La responsabilidad civil de los servidores públicos, también puede ocasionar daños y perjuicios al Estado, puesto que al generarse indemnizaciones a particulares por los perjuicios ocasionados, es este quién en primera instancia asume la responsabilidad por las acciones cometidas por sus funcionarios, quienes en términos generales se convertirían en deudores de lo pagado a consecuencia de sus errores.

Ahora bien, la actuación del servidor público que generó la responsabilidad civil y su concurrente reparación del daño causado, puede determinarse de dos formas: actuación culposa o dolosa, siendo en el primer caso el grado más amplio de negligencia o de falta de diligencia en el cumplimiento de las obligaciones, omitiendo las precauciones más elementales pero sin la intención de hacerlo, mientras que en el segundo caso la omisión nace de la voluntad del servidor público, por lo tanto se configura el propósito de hacer daño, pudiendo incluso llegar a lesionar bienes jurídicamente protegidos que deberán ser reparados por el Estado. En este sentido el tratadista ecuatoriano René Quevedo nos dice:

Es necesario resaltar que sin importar el origen de la responsabilidad del funcionario (a) o empleado (a), si el resultado de su acción u omisión culmina en la reparación de un daño, ha de considerarse al Estado para repetir en su contra, eso también redundará en un beneficio general en atención al interés común pues son las arcas fiscales las que se verán beneficiadas del reembolso de las indemnizaciones erogadas. (Quevedo, 2010, pág. 41)

De la misma forma, al referirnos al discernimiento entre conducta culposa y dolosa del servidor público que desembocó en la responsabilidad civil, debemos tomar en cuenta lo que menciona la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que específicamente en el artículo 52, señala:

La responsabilidad civil culposa nace de una acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario, de un acto administrativo emitido, sin tomar aquellas cautelas, precauteladas o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos. La responsabilidad civil culposa genera una obligación jurídica indemnizatoria del perjuicio económico ocasionado a las instituciones del Estado, calculado a la fecha en que éste se produjo, que nace sin convención, proveniente de un acto o hecho culpable del servidor público, o de un tercero, cometido sin intención de dañar, que se regula por las normas del cuasidelito del Código Civil. Procesalmente, en la instancia administrativa o judicial, debe probarse por quien afirma la culpa en la emisión o perfeccionamiento del acto o hecho administrativo, que los mismos fueron producto de acciones que denoten impericia, imprudencia, imprevisión, improvisación, impreparación o negligencia. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2017)

Queda claro entonces que la responsabilidad civil culposa nace de las conductas ineficientes en la prestación de servicios públicos o por las actuaciones inapropiadas, que derivan de la existencia de dos condiciones culpa o dolo y el daño, las dos producto de la acción u omisión de los servidores públicos frente a circunstancias particulares en las que las personas hayan sido afectadas.

De la misma forma, hay que tomar en cuenta que la responsabilidad civil que nace de la acción u omisión del servidor público, ocasiona un perjuicio económico al Estado y surge el deber de reparar el daño, a través del pago de una indemnización, es por esto que la Contraloría General del Estado debe llevar a cabo el proceso de auditoria con la finalidad de determinar el perjuicio y posterior resarcimiento de los valores erogados de las arcas fiscales.

Finalmente, en la responsabilidad de los servidores públicos, debe probarse ya sea la existencia del acto u omisión con dolo o culpa grave, que desembocó en un perjuicio económico a la Administración y, por tanto, se impone al servidor que causó el daño, la obligación de reparación; es decir, restituir el valor que la Administración se vio en la obligación de cancelar, como consecuencia de la actuación irregular de sus entes estatales.

### **2.3. Responsabilidad administrativa**

La responsabilidad administrativa está íntimamente ligada a la ética y moral en la administración pública, puesto que el desempeño de los servidores públicos debe estar ajustado a la ley, por lo tanto su trasgresión configura un ilícito administrativo definido en los estatutos administrativos que rigen la actividad. Al respecto el autor mexicano José Armida

(2011) expone que los servidores públicos adquieren responsabilidades administrativas en dos casos específicos:

a) Cuando infrinjan la norma jurídica y con su conducta u omisión, se afecte directamente a la administración pública. b) Con motivo de su acción u omisión irregular, el servidor público, cause un daño a un particular y esto de motivo a que obtenga una indemnización por parte del Estado, generando con ello una acción en contra del servidor público. (pág. 327)

Es decir, que la trasgresión de la normativa administrativa trae como consecuencia la afectación directa de la administración pública, que tiene como objetivo el bien general, por lo tanto al haber fallas se convierte en un perjuicio para todos quienes conformamos el Estado, es por esto que los servidores públicos responsables pueden recibir diferentes tipos de sanciones entre las que se encuentran: amonestaciones que pueden realizarse de forma privada o pública, suspensión temporal de sus funciones, destitución definitiva del puesto, sanciones de carácter monetario y en casos más extremos la inhabilitación para ejercer cargos dentro de la administración pública.

Por su parte, Gregorio Montero (2011) define a la responsabilidad administrativa “como la obligación que tienen los servidores públicos de responder por los hechos u omisiones violatorios de las disposiciones administrativas vigentes” (pág. 288).

Es decir, que la responsabilidad administrativa de un servidor público nace de la inobservancia de los deberes, obligaciones y prohibiciones constantes en las leyes administrativas, por lo tanto, debe ser sancionado por la negligencia con la que desempeña sus actividades. Al respecto el autor chileno Francisco Aldunate (2011) al referirse a las consecuencias de las actuaciones inapropiadas de los funcionarios del Estado, menciona que:

Es personal e imputable a un tipo especial de persona, denominada funcionario público, quien se ve en la obligación de responder por los efectos que causen sus actos como tal, cuando estos se han verificado en infracción de los deberes que le impone el Estatuto Funcionario. (pág. 22)

Desde esta perspectiva, la responsabilidad administrativa permite sancionar aquellos actos u omisiones que los servidores públicos cometen en el ejercicio de sus funciones estatales y que afectan al normal desarrollo y desenvolvimiento de la administración pública. Además, permite que el Estado pueda solicitar reparaciones a los responsables de estos malos procedimientos que ponen en riesgo los derechos de las personas y la imagen de la gestión gubernamental.

Para el autor español Juan Alfonso Santamaría (2006), la responsabilidad administrativa es “la que se ocasiona por la vulneración de las obligaciones propias del *status* funcional y



que es exigida y sancionada por la propia Administración de que depende el funcionario” (pág. 803).

Cuando un servidor público cometa alguna falta que determine responsabilidad administrativa, esta será interpuesta independientemente de que existieran responsabilidades civiles o penales, sin dejar de lado que la infracción de sus obligaciones y deberes podría dar lugar, por una parte, a anotaciones de demérito en la hoja de vida del funcionario o, por otra, a la imposición de medidas disciplinarias.

Por otro lado, una de las formas de responsabilidad administrativa es la que se deriva de una medida disciplinaria impuesta por la entidad estatal a la que pertenece el servidor público, que sea aplicada previo sumario administrativo o investigación sumaria. Al respecto Cristian Montero (2015) manifiesta:

En esencia, los procesos disciplinarios persiguen, en primer lugar, investigar los hechos denunciados a fin de determinar si tales hechos se verificaron, o no. En segundo lugar intentar individualizar al o a los funcionarios que hubieren podido participar en los hechos y, finalmente, determinar si los hechos comprobados constituyen o no, infracción a alguna/s obligación/es administrativa/s. (pág. 129)

Queda claro entonces, que la responsabilidad administrativa es sancionada disciplinariamente por la inobservancia que cometen los servidores públicos a las leyes, reglamentos, estatutos, ordenanzas, acuerdos, resoluciones y normas que rigen la actividad de la administración central; sin embargo, también está la actividad de control realizada por la Contraloría General del Estado, misma que amparada en la ley orgánica que la regula, establece en su artículo 45 las siguientes causales en las que tienen que incurrir los funcionarios estatales para determinar una responsabilidad administrativa:

- No especificar los indicadores que permitan evaluar el nivel de desempeño de cada uno de los funcionarios.
- Realizar acciones abusivas que sobrepasan o no tienen ningún tipo de relación con las responsabilidades asignadas.
- Infringir las leyes o normativas dictadas por parte de las instituciones estatales, las cuales son de carácter obligatorio y tienen relación directa con el cumplimiento de las funciones del servidor público.
- Solicitar el pago de compensaciones monetarias ajenas al salario para el cumplimiento de algunas funciones de manera preferencial, entregar información reservada u otorgar contratos.
- No aplicar de manera eficiente la normativa relacionada con los procesos de recaudación, presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad.

- Inoperancia en la aplicabilidad de la normativa referente al control interno y externo.
- Ignorar la normativa relacionada con los sistemas de planificación, administración de bienes, servicios, inversión pública, recursos humanos, financiamiento e información.
- Establecer compromisos u obligaciones a nombre del Estado o de las Instituciones que la conforman sin que exista el conocimiento o permisos de la autoridad competente.
- No implementar acciones correctivas de forma inmediata en los casos en los que por medio de informes se haya puesto en evidencia el incorrecto cumplimiento de las funciones asignadas al servidor público.
- Evitar la entrega de información requerida por parte de los organismos de control y fiscalización estatales, dentro de los plazos establecidos, obstaculizando el cumplimiento de su trabajo.
- Recaudar de manera ilegal recursos pertenecientes al Gobierno Central y a las demás dependencias estatales.
- El servidor público incumple de forma deliberada con el ingreso de recursos financieros recibidos por parte del servidor público.
- Realizar cambios en las planificaciones, programas o planes sin contar con las competencias para realizarlo. También se deben considerar aquellas dispuestas en la demás legislación vigente en el país, respecto a este tema. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2017)

De igual forma el artículo 46 de La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, contempla las sanciones que pueden recibir los servidores públicos si incurren en cualquiera de las faltas determinadas, que van desde la multa hasta la destitución del cargo, de conformidad con la magnitud de la falta, que será determinada luego de la correspondiente auditoría.

Finalmente, la responsabilidad administrativa no es más que las acciones u omisiones en las que incurren los servidores públicos, respecto de los deberes, obligaciones y prohibiciones que les impone la normativa administrativa y que a consecuencia de sus errores desdibujan la gestión gubernamental, llegando incluso a vulnerar derechos de terceros, que luego podrían provocar indemnizaciones, razón por la cual deben ser sancionados a través de procedimientos disciplinarios ejemplificadores.

#### **2.4. Responsabilidad penal**

La responsabilidad penal de los servidores públicos también se desprende de omisiones o acciones, pero con la diferencia que estos actos constituyen delitos tipificados en la normativa vigente del país, por lo tanto, merecen una sanción previamente establecida para ese tipo de

conducta. Al respecto el autor argentino Eduardo Greppi (2003) al referirse a la responsabilidad penal nos dice:

La responsabilidad penal es, en Derecho, la sujeción de una persona que vulnera un deber de conducta impuesto por el Derecho penal al deber de afrontar las consecuencias que impone la ley. Dichas consecuencias se imponen a la persona cuando se le encuentra culpable de haber cometido un delito o haber sido cómplice de éste. La responsabilidad penal la impone el Estado, y consiste en una pena que busca castigar al delincuente e intentar su reinserción para evitar que vuelva a delinquir. (pág. 51)

Así mismo Guerrero (2019) señala que la responsabilidad penal “se origina por la comisión de delitos tipificados en el Código Orgánico Integral Penal” (pág. 332). Es decir, que la responsabilidad penal se origina como consecuencia de las transgresiones a las normas legales, de tipo penal, por parte de los servidores públicos, actos que también constituyen indisciplina y falta de cuidado en el cumplimiento de sus obligaciones, deberes y prohibiciones, soslayando además las normas que rigen el orden público y social.

Para el autor José Pacori (2017), la responsabilidad penal de los servidores públicos estará dada en función del tipo de delitos que hayan cometido. Además identifica que existen 3 diferentes elementos que configuran este tipo de acciones: el sujeto activo, el sujeto pasivo y el bien jurídico protegido. Los administradores públicos serán inculcados cuando existan casos de dolo o culpa, por tanto se requiere de sanciones, medidas y culpas para reponer los derechos que han sido vulnerados.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que el servidor público, que por acción u omisión comete un delito en el ejercicio de sus actividades dentro del cargo que ocupa en la administración, puede adecuar su conducta delictiva de dos formas, con total conciencia y voluntad de lo que hace, teniendo muy presente las consecuencias lesivas del acto que esta perpetrando y por culpa grave al realizar sus actos con negligencia, desconocimiento y total falta de cuidado. Al respecto el autor ecuatoriano Nelson López afirma que:

La responsabilidad penal es la que se imputa al culpable de un acto contrario a la ley, realizado con culpa o dolo. Entraña la aplicación de sanciones públicas, penas o medidas de seguridad. Se aplica el Código Penal que prevé califica y castiga los hechos delictuosos imputables a los funcionarios públicos, sea por su participación activa en los mismos o por la mera pasividad ante el deber de intervenir, cuyas sanciones afectan a los derechos personales, en primer término el de la libertad.

Con estas consideraciones básicas generales, se puede compenetrar al análisis de la responsabilidad penal de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Responsabilidad que “se genera cuando la acción u omisión del servidor público configura la

tipificación de un delito. Son, sin duda, las más graves, por cuanto lesionan el bien social, tipifican una conducta antisocial y repercuten en el orden público. Solo los jueces están en capacidad constitucional y legal de establecer definitivamente la responsabilidad penal en contra de los ciudadanos (López, 2007, pág. 133).

La responsabilidad penal es la más grave que puede enfrentar un servidor público, ya que además de causar grave perjuicio al Estado enfrentaría la privación de su libertad, que es la consecuencia directa una vez que se demuestre su culpabilidad, sin embargo debemos tener en cuenta que la acción penal tiene un requisito de procedibilidad ineludible, que es el informe con indicios de responsabilidad penal que tiene que emitir la Contraloría General del Estado.

La determinación de indicios de responsabilidad penal surge de la aplicación del sistema de control atribuido a la Contraloría General del Estado, organismo que interviene con procesos de auditoria gubernamental bajo los principios de legalidad objetiva, oficialidad, informalismo a favor del administrado, debido proceso, contradicción y que luego del desarrollo de toda su investigación, entrega los resultados que necesariamente y obligatoriamente deben constar en un informe emitido previo al ejercicio de la acción penal, “presupuesto de procedibilidad” indispensable.

El informe emitido por la Contraloría General del Estado, debe contener los presupuestos básicos para la determinación de una responsabilidad penal en contra de un servidor público, luego de una minuciosa investigación que recopile los indicios necesarios, en este sentido el autor ecuatoriano Nelson López menciona lo siguiente:

Las transgresiones de la Ley por parte de los dignatarios, funcionarios, autoridades y empleados que dan origen a la responsabilidad penal, afectará la disciplina en el servicio público, como también en el orden público y el ambiente social. Incurren en responsabilidad penal los funcionarios que en el ejercicio de su cargo realizan actos u omisiones que constituyen delito previsto y penado por las leyes. Habrá, en consecuencia: a) infracción de un deber por el funcionario en el ejercicio de su cargo, ya sea por acción o por omisión; b) la intervención de dolo o culpa; y c) la previsión del delito y de la pena por la ley. (López, 2007, pág. 133)

El deber jurídico que se impone a un servidor público es el de ejercer su cargo en la administración, en estricto apego del marco normativo, puesto que está contribuyendo a materializar el objetivo principal que es el bien general de los integrantes del Estado y en caso de trasgredir este deber, bien sea por culpa o dolo, se convertirá en un sujeto imputable de responder de su acción antijurídica, prevista en el Código Orgánico Integral Penal como delito, debiendo sufrir sus consecuencias jurídicas.

La responsabilidad penal a diferencia de la civil, no busca resarcir o compensar a la víctima del delito, sino más bien, una vez concretada en una pena que se impone al servidor público que ha delinuido, se orienta a la resocialización del mismo procurando que éste no vuelva a cometer otro hecho delictivo, sin embargo tampoco debemos olvidar que la Constitución de la República ordena la reparación integral que podría compensar los daños del ofendido.

La naturaleza jurídica de la responsabilidad penal en que pueden incurrir los servidores públicos, es personal porque sólo las personas naturales pueden actuar con conciencia y voluntad, es decir a sabiendas del daño que sus actos pueden provocar, adicionalmente el desacertado proceder no los excluye de las correspondientes sanciones administrativas que pueden ir desde multas, suspensión de actividades, amonestaciones y la destitución de su cargo, siempre que medien en el informe de la Contraloría los indicios de responsabilidad tal como lo determina el artículo 65 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Finalmente, la responsabilidad penal en que pueden incurrir los servidores públicos, no es independiente de que se presente con otro tipo como la civil o administrativa, puesto que el acto perpetrado al mismo tiempo que vulneró un bien jurídicamente protegido, también lesionó de otras maneras tanto a la administración como a las personas, por lo tanto el sujeto activo de la conducta es quien debe responder ante la justicia y personeros de la institución a la que pertenece.

## **2.5. Responsabilidad principal**

Para abordar el tema de la responsabilidad principal, es indispensable recordar que son servidores públicos todos aquellos ciudadanos ecuatorianos que laboran en cualquiera de las entidades del Estado, en funciones públicas previstas en el nombramiento o el contrato, a cambio de una remuneración determinada en el presupuesto correspondiente, es decir son las personas de las cuales depende el desarrollo estatal, en virtud de ser objetivo principal el bien general. Al respecto la Constitución de la República contiene una definición bastante acertada en el artículo 229 que señala:

Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario,

estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Los servidores públicos pueden ser: autoridades, funcionarios o empleados, los cuales se encuentran clasificados de acuerdo al trabajo que realizan, pero siempre con la finalidad de alcanzar el máximo grado de eficiencia en la administración pública, por lo tanto su responsabilidad principal es la de cuidar el patrimonio del Estado y generar el correspondiente desarrollo que le permita cumplir con su finalidad. El Manual General de Auditoría Gubernamental de la Contraloría General del Estado, respecto de la responsabilidad principal señala que:

(...) es aquella en la que el sujeto de la misma está obligado, en primer término, a dar, hacer o no hacer una cosa, por causa de la determinación de la responsabilidad, y subsidiaria cuando una persona queda obligada en caso de que el responsable principal incumpla lo suyo.

El responsable subsidiario es tratado con menor rigor legal, pues, solamente se le exigirá el cumplimiento de la obligación en el caso de que no lo haga el responsable principal, pudiendo sin embargo, cuando haya pagado por él, requerir su restitución al obligado principal, por la vía ejecutiva (Manual General de Auditoría Gubernamental de la Contraloría General del Estado, 2003, pág. 151).

Como se puede apreciar, en el manual de auditoría gubernamental de la Contraloría General del Estado, subsume en una sola definición a la responsabilidad principal con la subsidiaria, dejando en claro que el servidor público es el sujeto obligado a dar, hacer o no hacer ciertas conductas o actos que normativamente están exigidas o prohibidas, pero si incumplió y es sancionado y obligado a compensar el daño causado y no lo hace, quedará la entidad estatal a cubrir subsidiariamente esta obligación y luego tendrá el derecho de repetir contra el infractor, a fin de recuperar los valores erogados del erario nacional.

Dentro de una institución pública, se encuentran un sin número de personas que trabajan para el Estado, en diferentes áreas, con diferentes responsabilidades y amparados por diferentes normas, pero todos con la principal responsabilidad de ser eficientes para que el Estado alcance el desarrollo deseado, en beneficio de los ciudadanos.

## **2.6. Responsabilidad solidaria**

La responsabilidad solidaria se configura cuando dos o más servidores públicos, o los miembros de un cuerpo colegiado, son coautores de una acción u omisión administrativa, responsabilidad que es indisoluble, al respecto el manual de auditoría gubernamental de la Contraloría General del Estado se refiere a la responsabilidad solidaria de la siguiente forma:

La responsabilidad directa o individual, se refiere a aquella que recae inmediatamente o en primer término sobre la persona que, por razones de su cargo, incumple determinada actuación u obligaciones. Respecto a la responsabilidad solidaria, el Código Civil establece que las obligaciones de los responsables solidarios son indivisibles; esto es, que recaen "*in sólido*" sobre dos o más personas. Esta solidaridad se origina cuando son varias las personas que han actuado en determinada toma de decisión que ha producido un perjuicio o irregularidad. (Manual General de Auditoría Gubernamental de la Contraloría General del Estado, 2003, pág. 151)

En virtud de la indivisibilidad de las obligaciones respecto de las actuaciones de los servidores públicos, en el caso de determinarse por parte de las autoridades competentes la vulneración de los derechos de las personas y ordenar el pago de indemnizaciones, serán solidariamente responsables, los funcionarios que participaron de los hechos, debiendo posteriormente la Entidad afectada, realizar un informe en el cual se determine la responsabilidad y la identidad de los servidores que con su actuación u omisión, ocasionaron un daño a la persona.

## **2.7. Responsabilidad concurrente**

La responsabilidad concurrente surge cuando varios servidores públicos de diferentes Administraciones Públicas son corresponsables de los daños que se ha producido al Estado.

En este sentido, podemos decir que la regla principal o general es la de distribuir la responsabilidad según los criterios de competencia, interés tutelado e intensidad de la actuación. En estos casos, se atribuye la culpabilidad a los funcionarios de varias Administraciones, que tuvieron participación en los perjuicios económicos irrogados al Estado, por lo tanto se extiende la obligación de responder a cada uno de ellos.

La imputación de la responsabilidad concurrente de los servidores públicos, debe partir de la separación necesaria de los actos llevados a cabo por cada uno de ellos, a fin de determinar el mayor o menor grado de participación en la acción dañosa y por tanto la proporcionalidad de la reparación.

La responsabilidad concurrente guarda muchas similitudes con la solidaria, al punto que es común confundirlas y no distinguir los efectos de una y otra; no obstante, hay que tener en claro que pueden tener identidad de acreedor y de objeto, pero diversidad de causa y de deudor o responsable.

Ahora bien, refiriéndonos a la responsabilidad concurrente de los servidores públicos, podemos decir que tiene la misma lógica de determinación, en virtud de la participación de

varios funcionarios con acciones directas y principales y con complementarias o accesorias, que finalmente terminaron con un perjuicio económico al Estado.

En el artículo 344 inciso 4, de Código Orgánico Administrativo se establece que en el caso de que una pluralidad de servidores públicos “hayan actuado con dolo o culpa grave, el valor de las reparaciones a las que haya lugar, se distribuirá de acuerdo con la responsabilidad de la o del servidor y su grado de participación” (Código Orgánico Administrativo, 2017).

La responsabilidad concurrente de los servidores públicos, deviene de fórmulas conjuntas de actuación fuera del marco de la ley, contribuyendo cada uno desde el ámbito de sus competencias y sus cargos a constituir el daño en contra del administrado, razón por la cual son coautores de la acción dañosa y por lo tanto responsables.



## CAPÍTULO III

### 3. PROCEDIMIENTO DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

#### 3.2. Definición

La acción de repetición constituye un mecanismo mediante el cual el Estado tiende a resarcir la afectación del erario público. Ésta fundamenta la carga indemnizatoria que el Estado se vio obligado a cancelar a un particular, como consecuencia de la actuación u omisión con dolo o culpa grave de sus agentes estatales, es decir de los servidores públicos en el desempeño de sus cargos. Al respecto Güecha (2014), señala:

Como se puede observar se trata de una acción indemnizatoria, en la cual el Estado busca que se le reintegre el valor pagado como consecuencia de una sentencia, conciliación o cualquier otra forma de terminación de un proceso, cuando ha existido una actuación dolosa o gravemente culposa de un servidor o ex servidor público, que ha dado lugar a la obligación de reparación por parte de una entidad del Estado. (pág. 351)

El autor colombiano Jorge Ayala Caldas (2006), define a la figura de la repetición como: "la acción que tiene el Estado contra los servidores públicos cuando haya sido condenado a reparar patrimonialmente los daños antijurídicos causados por la conducta activa u omisiva dolosa o gravemente culposa de sus agentes" (pág. 291).

Es decir, es la obligación del Estado de recuperar los recursos patrimoniales que le correspondió erogar como reparación por acción u omisión de sus servidores públicos, pero debemos tomar en cuenta que para que esta acción proceda deben necesariamente materializarse la culpa grave o el dolo, como una obligación declarada por un tribunal de justicia.

En este sentido ha sido recogida dicha obligación estatal, respecto de las actuaciones administrativas, en la Constitución de la República en el inciso segundo y tercero del artículo 11 numeral 9 de la siguiente manera:

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

En este sentido, una de las salas de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de Colombia, ha definido a la acción de repetición de la siguiente forma:

Una acción de responsabilidad patrimonial que permite recuperar u obtener ante la jurisdicción el reembolso o reintegro de lo pagado por las entidades públicas en virtud del reconocimiento indemnizatorio impuesto- judicialmente al Estado en una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, como consecuencia de la acción u omisión gravemente culposa o dolosa de un servidor o ex servidor público suyo o de un particular investido de una función pública (Consejo de Estado de Colombia. Sala de lo Contencioso Administrativo, 2006, pág. 2)

La acción de repetición, sin duda es el mecanismo idóneo para que el Estado en el cumplimiento de sus fines que es el bien general de la ciudadanía, logre recuperar las indemnizaciones pagadas, por acciones de los servidores públicos derivadas de la culpa grave o del dolo. Al respecto el tratadista ecuatoriano, Doctor Jorge Zavala Egas, en su libro “Comentarios a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”, define a la acción de repetición, derivada de sentencias en garantías jurisdiccionales constitucionales, en los siguientes términos:

Como instrumento, herramienta o mecanismo judicial, de naturaleza civil, dado que tiende a compensar al Estado mediante retribución patrimonial por parte de cualquier sujeto que, en ejercicio de una función pública, no sólo administrativa, con dolo o culpa, expidió una resolución o ejecutó un acto a consecuencia del cual se produjo la indemnización reparatoria a cargo del Estado que este pagó como consecuencia de una condena, nacional o internacional, de acuerdo reparatorio, transacción o por otro modo de terminación de un litigio (Zavala, 2012, pág. 200)

Queda claro entonces, que la acción de repetición es el medio judicial que la Constitución y la Ley le otorgan a la Administración Pública para obtener de los funcionarios o ex funcionarios el reintegro del monto de la indemnización que tuvo que pagar en virtud de una obligación ordenada mediante sentencia judicial. Por su parte el autor venezolano Emilio Delgado (2011), explica que:

El derecho de repetición es aquella acción a través de la cual el Estado brinda una respuesta efectiva a aquellas acciones causantes de daño de tal modo que se garantice una relación de igualdad y equidad entre el Estado y sus administrados, asegurándose que los medios y efectos económicos a ser utilizados en el resarcimiento del daño sean sufragados por el funcionario o servidor público que cometió la infracción. (pág. 129)

Desde la definición citada, debemos entender que la acción de repetición es una herramienta para alcanzar la eficiencia, transparencia y responsabilidad de la administración

pública y al mismo tiempo un elemento de persuasión para los servidores públicos, que en el devenir de sus actividades deben realizarlas con el máximo cuidado y esmero.

Así mismo, el Consejo de Estado Colombiano dentro del expediente 14050, instaurado por el Instituto de Seguros Sociales, mediante providencia de 19 de marzo de 1998, señala que la acción de repetición es un “instrumento susceptible de ser empleado contra los funcionarios de la administración que por su actuar doloso o culposo en grado grave comprometen el patrimonio público”. (Gil Botero, 2013, pág. 859)

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que la acción de repetición es una institución jurídica, que reúne un conjunto de principios generales de Derecho, normas jurídicas, derechos, acciones que regulan su procedimiento para coadyuvar con el Estado a la materialización de su objetivo, que es la satisfacción de fines sociales.

### **3.3. Finalidad**

Una vez que la justicia ha determinado a favor de los administrados o de su patrimonio cualquier tipo de daño, es decir que se ha declarado responsabilidades que tienen que ser reparadas a través de indemnizaciones ordenadas a pagar por los juzgadores, es que toma importancia la figura de la repetición, cuya finalidad adquiere características de interés público, materializándose en la protección integral del patrimonio público, en aras de asegurar el cumplimiento de los fines del Estado y la satisfacción de los intereses generales.

Uno de los pilares fundamentales del ordenamiento jurídico ecuatoriano es la seguridad jurídica, por lo tanto una vez que se declara la responsabilidad patrimonial por culpa grave o dolo de los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones y que como consecuencia tenga el Estado que reparar los daños ocasionados, debe procederse inmediatamente como lo ordena la Constitución de la República y las leyes, es decir se debe recuperar lo pagado, utilizando los mecanismos jurídicos (acción de repetición) que para el efecto se han implementado.

La figura de la acción de repetición, garantiza que el perjuicio ocasionado al Estado, al tener que reparar los daños ocasionados por los servidores públicos, sea recuperado incluso si los responsables han cesado sus funciones al momento de la demanda, pero previ6 al inicio de las acciones judiciales, la administración mediante investigación interna debe identificar a los autores del daño causado y determinar si su actuación fue producto del dolo o de la culpa grave, a fin de que la justicia coadyuve con la finalidad estatal, que es forjar el bien general.

Al respecto, la Ley 678 de 2001 promulgada en Colombia se refiere a la finalidad de la acción de repetición de la siguiente forma:

La finalidad de la acción de repetición es el interés público, comprendido como protección del patrimonio estatal, siendo un mecanismo útil para el control de la corrupción. Puede entenderse como un control por vía negativa, ya a través del castigo pecuniario a personas que ejercen o ejercieron funciones públicas se va obteniendo que las mismas eviten cometer conductas representativas de daño a los particulares que requieren de indemnización por parte del Estado (Ley 678 , 2001)

La referida ley colombiana, tiene una característica dualista, pues no sólo quiere recuperar el dinero público, sino que además quiere ser un instrumento de lucha contra la corrupción, además del mensaje persuasivo que envía de forma abstracta a los servidores públicos, quienes deben ser completamente cuidadosos de sus actos.

Por su parte, la Corte Constitucional colombiana al referirse a la finalidad de la acción de repetición ha mencionado que esta "tiene una finalidad de interés público como es la protección del patrimonio público el cual es necesario proteger integralmente para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado social de Derecho". (Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el numeral 9° del Art. 136 del Código Contencioso Administrativo, 2001)

Otra de las finalidades de la acción de repetición, es el mejorar la credibilidad y recuperar la confianza de la ciudadanía en la administración pública, que en los últimos tiempos se ha convertido en sinónimo de corrupción y semillero de nuevos ricos a costa del perjuicio social, sin contar con la vertiginosa caída del respeto por el ámbito político y la independencia de la justicia.

En conclusión, la acción de repetición es la herramienta jurídica con la cual la administración puede recuperar los fondos estatales pagados, a causa de las responsabilidades determinadas por el mal accionar de los servidores públicos en el ejercicio de sus actividades y de esta manera lograr su fin que es garantizar el bien general de la ciudadanía.

### **3.4. Antecedentes históricos**

El antecedente histórico de mayor notoriedad sobre la aparición de la acción de repetición, surge desde los albores mismos del derecho romano, que le dio especial énfasis al tema de los daños y perjuicios y como consecuencia la reparación o indemnización, pero su visión llegó más allá al punto de considerar el daño social o moral que ocasionaba tal infracción si es que sus efectos eran contra la administración pública, incluyéndose el término injurioso, para determinar la necesidad de recuperar lo pagado por el daño causado por una persona, de

forma negligente o por omisión. Por su parte el tratadista uruguayo Gonzalo Rivera (2010), explica que:

La repetición como herramienta legal se desarrolló desde los inicios del derecho romano, pasando por la normativa jurídica del Reino de Castilla reflejada en el cuerpo normativo denominado las siete partidas y posteriormente desarrollándose tales aspectos con profundidad en el Código Napoleónico. (pág. 213)

El derecho civil en la época romana fue bastante avanzado, tanto es así que las obligaciones se derivaban de tres elementos que eran los actos volitivos de las personas, las disposiciones expresas de la Ley, y el daño provocado en la persona o bienes de otro; conceptos fundamentales del daño y la culpa grave que se mantienen hasta nuestros días y de los cuales se han ido derivando todas las ramas de reparación de perjuicios. “El Derecho romano es la base de nuestra legislación, sus instituciones han influenciado y formado el Derecho Civil de nuestra era, y han ido progresando para adaptarse a las necesidades de cada sociedad” (Muñoz, 2016, pág. 54).

Desde el derecho romano partió hacia las Siete Partidas desarrollada en el Reino de Castilla en España, por el rey Alfonso X, quien vio la necesidad de legitimar acciones de reparación ante la ya desarrollada tesis de los daños y perjuicios, es decir de legitimar el objetivo del contrato social determinado en esta ley que era el bienestar de todos y la eliminación de las diferencias entre los hombres.

En esta época medieval desarrollada en España, el Rey estaba sujeto al derecho lo cual implicaba que en caso de cometer algún agravio o daño en contra de las normas o leyes debía repararlo inmediatamente, por ser actuaciones contra derecho o fuero, teniendo en cuenta también que estos actos podían materializarse a través de otras autoridades; por lo que la petición de reparación era solicitada al Rey a través de las Cortes para su restablecimiento. Consecuentemente en la edad media la acción de repetición surge como un recurso, a través del cual las personas reclaman o participan ante los poderes públicos.

Sin embargo, la aplicación de la acción de repetición, adolecía de algunas inconsistencias y fallas que se evidenciaron de mejor manera en el año 1783, cuando el Sistema Francés reconoce que se la lleva a cabo cuando funcionarios violen o afecten la propiedad privada, pero recaerá sobre la acción jurisprudencial del Consejo de Estado, es decir, se podía repetir por los actos de gestión, más no por los de autoridad.

De esta forma, las concepciones respecto de la acción de repetición se van consolidando, pero definitivamente el hecho que marca una partida histórica es la Revolución Francesa del 14 de julio de 1789, que provocó la Declaración de Derechos Fundamentales del Hombre y

del Ciudadano, dando lugar a la posibilidad de repetir contra los agentes públicos culpables, partiendo de la tesis de la necesidad de responsabilizarlos por daños a la propiedad privada, en ejercicio de sus funciones públicas, es decir, se concebía lo que llamaron la reparación de daños y perjuicios.

En el Ecuador el origen de la acción de repetición se remonta a la promulgación de la Constitución Política del Ecuador de 1998, misma que en su artículo 20 disponía: la acción de repetición que les asiste a las Administraciones Públicas para hacer efectiva las responsabilidades de los funcionarios públicos. Esta acción se afianza al promulgarse la Constitución de la República del Ecuador el 20 de octubre de 2008, es decir que es una institución que ha estado vigente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano por casi 20 años.

### **3.5. La acción de repetición en el Código Orgánico Administrativo**

Uno de los mandatos de la Constitución de la República del Ecuador, es la necesidad de adaptar formal y materialmente las leyes secundarias a los preceptos constitucionales, función que se encuentra a cargo de la Asamblea Nacional, misma que a fin de viabilizar la aplicación del artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República, que en su parte pertinente señala: “El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas” (Constitución de la República del Ecuador, 2008), expidió el Código Orgánico Administrativo (COA), mismo que se encuentra publicado en el Registro Oficial Suplemento 31, el 7 de julio de 2017, pero el referido Código, entró en plena vigencia, un año después de su publicación, es decir el 9 de julio de 2018.

Esta nueva normativa de Derecho Administrativo, nace bajo la concepción de realizar cambios normativos que respondan al espíritu del Estado constitucional de derechos y justicia, dentro del cual se determina que la administración pública constituye un servicio a la colectividad, por lo tanto se deben coordinar acciones para el cumplimiento de los fines de las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias para hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución de la República.

Desde esta perspectiva de la administración como servicio público, es imperante la formación y capacitación continua de los servidores públicos, así como la tecnificación y la aplicación de instrumentos simplificados que garanticen la excelencia y calidad, pero sobre todo el respeto de los derechos de los ciudadanos ecuatorianos. Es por esto que el nuevo Código Orgánico Administrativo unifica procedimientos que se encontraban dispersos en varias leyes y creaban un marco de confusión e indefensión para las personas.

Pero a pesar de la finalidad con la que fue creada el Código Orgánico Administrativo, no debemos olvidar que detrás del servicio público se encuentran personas a los que se les denomina servidores, los mismos que por su propia condición humana, no son perfectos y pueden, en algún momento, actuar con dolo o culpa grave y causar daños a los administrados, que deberán ser reparados por el Estado en primera instancia a lo cual se ha denominado responsabilidad extra contractual y posteriormente se podrá requerir lo pagado a través de la acción de repetición.

Conforme lo dispuesto en el artículo 344 del Código Orgánico Administrativo, la acción de repetición procede con posterioridad a la declaratoria de la responsabilidad extracontractual del Estado, una vez que el mismo ha efectuado el pago total de la indemnización a la que fue condenado.

### **3.6. Juez competente**

Es de vital importancia, determinar antes de presentar la demanda por acción de repetición, la competencia del Juzgador ante quien se la va a proponer, para evitar posteriores resoluciones de nulidad por incompetencia, es así que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 216 y 217 numeral 14, del Código Orgánico de la Función Judicial, es competencia de los Jueces de lo Contencioso Administrativo, conocer todos los conflictos que se susciten con el Estado y su actividad.

### **3.7. Procedimiento**

En virtud de lo ordenado, tanto por la Constitución de la República como por el Código Orgánico Administrativo, el procedimiento para la interposición de la acción judicial por repetición que deben llevar a cabo las instituciones estatales, debe atender lo determinado en el Código Orgánico General de Procesos en concordancia con lo que preceptúa el Código Orgánico Administrativo.

En el caso del Código Orgánico General de Procesos norma que determina el procedimiento a seguir para la interposición de una acción judicial por repetición, el artículo 328 en su último inciso es claro en ordenar lo siguiente: “La repetición se sustanciará ante las o los juzgadores de lo contencioso administrativo mediante procedimiento ordinario” (2015).

Desde esta perspectiva, debemos remitirnos a los requisitos determinados por el Código Orgánico General de Procesos para el procedimiento ordinario en el que debe desarrollarse la acción judicial por repetición, lógicamente el primer paso es la elaboración de la respectiva demanda y su presentación, para que entre en sorteo y se determine quién será el Juzgador

que administrará justicia. Posteriormente, como lo indica el artículo 291 del cuerpo normativo en estudio deberá proceder de la siguiente manera:

Calificación de la demanda y contestación. Presentada y admitida la demanda, la o el juzgador ordenará se cite al o a los demandados en la forma prevista en este Código. La o el demandado tendrá treinta días para presentar su contestación a la demanda. Este término se contará desde que se practicó la última citación, cuando las o los demandados son varios. Si al contestarla, se reconviene al actor, la o el juzgador en los tres días siguientes notificará y concederá a la o al actor el término de treinta días para contestarla. Previamente a sustanciar el proceso, la o el juzgador calificará la demanda, la contestación a la demanda, la reconvenición, la contestación a la reconvenición y procederá conforme lo previsto en las disposiciones generales para los procesos. (Código Orgánico General de Procesos, 2015)

De esta forma, una vez que es calificada la demanda por el juzgador que avocó conocimiento, se ordena la respectiva citación a la parte demandada, que en el presente caso serían el o los servidores públicos responsables por dolo o culpa grave de la responsabilidad extracontractual declarada en un proceso anterior, todo este procedimiento es concordante con lo que ordena el artículo 71 inciso primero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con la diferencia de que este cuerpo normativo ordena que también se cite al Procurador General del Estado.

La disposición de citar al señor Procurador General del Estado es uno de los requisitos o solemnidad indispensable, pues debemos recordar que es el abogado del Estado y al estar en juego intereses públicos debe comparecer al proceso, además es un mandato que de no cumplirse acarrearía la nulidad del proceso, conforme lo indica el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, dispone:

Toda demanda o actuación para iniciar un proceso judicial, procedimiento alternativo de solución de conflictos y procedimiento administrativo de impugnación o reclamo contra organismos y entidades del sector público, deberá citarse o notificarse obligatoriamente al Procurador General del Estado. De la misma manera se procederá en los casos en los que la ley exige contar con dicho funcionario. La omisión de este requisito, acarreará la nulidad del proceso o procedimiento. Se citará al Procurador General del Estado en aquellas acciones o procedimientos en los que deba intervenir directamente, y se le notificará en todos los demás de acuerdo con lo previsto en esta ley (Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, 2004)

En este sentido, el Código Orgánico General de Procesos no hace referencia alguna a este requisito, particular que puede acarrear la nulidad del proceso, por cuanto se trata de una solemnidad sustancial, conforme lo previsto en el artículo 107 del referido cuerpo legal. Sin



embargo bajo el principio de trascendencia bajo las normas del Código Orgánico General de Procesos, podría ser subsanada, y con mayor razón en este caso, ya que es parte del legitimado activo.

### **3.8 Legitimado activo**

El Consejo de Estado de Colombia, dentro del expediente No. 7818, actor: Orlando Saltarín (en representación del Municipio de Pereira), en providencia de 9 de diciembre de 1993, señaló que acción de repetición puede entablarse en contra de la administración pública, del funcionario que por su omisión o actuación dolosa o gravemente culposa produjo el daño; o, se puede demandar a ambos, como lo explica de la siguiente manera:

- a) Si se demanda sólo a la entidad y no se hace llamamiento en garantía, la condena será contra ésta. Si dentro del proceso se infiere que la responsabilidad del ente se debió a la conducta dolosa o gravemente del funcionario, podrá la administración demandar en acción de repetición a dicho funcionario. b) Si se demanda sólo a la entidad, esta podrá llamar en garantía al funcionario que la comprometió con su conducta dolosa o gravemente culposa. Pero, si además se comprobó dentro del proceso el dolo o la culpa grave del funcionario, la sentencia deberá disponer que la entidad repita contra dicho funcionario por lo que le corresponde. c) Si se demanda a la entidad y al funcionario y se considera que éste debe responder, en todo o en parte, se impondrá la condena contra aquélla, debiendo esta repetir contra el funcionario por lo que de correspondiera, una vez efectuado el pago (Gil Botero, 2013, pág. 857).

Al respecto, en el expediente de acción de repetición 5142, propuesta por el señor Hernando Corredor, el Consejo de Estado colombiano, mediante sentencia de 2003, señala que es indispensable que:

la demanda contra la entidad o contra la entidad y el funcionario y admite que solo por la vía de la repetición o por cualquier otra tendiente a recuperar lo pagado por el Estado como consecuencia del dolo o de la culpa grave de su agente, pueda demandarse únicamente al funcionario. Es decir, que no se puede perseguir exclusivamente al funcionario, sin reclamar indemnización del Estado (Gil Botero, 2013, pág. 861).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 344 del Código Orgánico Administrativo, la máxima autoridad de la entidad perjudicada conjuntamente con la Procuraduría General del Estado, son los llamados a interponer la acción de repetición en procura de recuperar los valores erogados.

En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sean quienes quieren plantear la acción de repetición por haber tenido que reparar a la víctima, será el legitimado activo el representante legal de la institución y el judicial (procurador síndico).

Puede presentarse el caso en el cual la máxima autoridad es la responsable directa de la violación de los derechos de los administrados, por haber actuado con dolo o culpa grave y así ha sido declarado mediante sentencia, por lo que el patrocinio de la acción de repetición, lo asumirá la Procuraduría General del Estado. Ahora bien, el Código Orgánico General de Procesos en lo que se refiere a la legitimación activa de la acción de repetición, no cuenta con regulación específica, por lo tanto, se aplica normativa general al respecto; y, complementariamente la de la Procuraduría General del Estado.

### **3.9 Legitimado pasivo**

El artículo 328 del Código Orgánico General de Procesos señala que la acción de repetición se iniciará en contra de los servidores públicos que, por haber actuado con dolo o culpa grave, permitieron que se vulneren los derechos de las personas y, en consecuencia, los daños y perjuicios que constituyen la responsabilidad extracontractual, se materialice y así sea declarada mediante sentencia que ordenó el pago de indemnizaciones a los perjudicados.

La demanda por acción de repetición que debe llevarse a cabo en contra del o los servidores públicos responsables, puede interponerse incluso si estos han sido cesados de la institución pública, donde prestaban sus servicios y desde la cual propiciaron los daños y perjuicios que el Estado tuvo que indemnizar.

Es necesario recordar, que la responsabilidad de los servidores públicos contra quienes se intenta la acción de repetición, debe estar perfectamente determinada en base a dolo o culpa grave, así como la proporcionalidad de su actuación y la identificación total de las personas intervinientes, para lo cual la entidad pública a la que pertenecen o pertenecieron los responsables, debe iniciar una investigación a fin de evidenciar lo mencionado y que este informe de gestión interna, sirva como requisito para la que la acción prospere y pueda terminar con la recuperación de los valores pagados por concepto de reparación de las víctimas de la responsabilidad extracontractual declarada.

### **3.10 Presentación de la demanda**

La demanda se presentará ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en los términos previstos en artículo 142 del Código Orgánico General del Procesos.

### **3.11 Requisitos**

Este es uno de los puntos más neurálgicos que marca la ineficacia de la acción de repetición interpuesta por las instituciones del Estado, que buscan la recuperación de los valores pagados por indemnización de daños provocados a terceros por los servidores públicos que la conforman. Los requisitos de procedencia se centran en tres, conforme lo dispuesto en el artículo 344 del Código Orgánico Administrativo, mismo que son:

- La Entidad Pública debe ser condenada al pago de un valor determinado, por concepto de indemnización a la persona que sufrió un daño, como consecuencia de su actividad ilegítima.
- El pago debe ser cubierto totalmente a la víctima
- El daño haya sido producido con dolo o culpa grave del agente estatal, este requisito es de suma importancia por cuanto las sentencias que declaran la responsabilidad extracontractual del Estado, únicamente conmina a la Institución Pública el pago por concepto de reparación integral a la víctima, sin embargo, no abordan la problemática de la responsabilidad dolosa o gravemente culposa de funcionario o ex funcionario público que causó el daño.

#### **3.11.1 El dolo**

El dolo o intención de causar un daño, exige una representación mental y un acto volitivo encaminado al logro de lo mentalmente representado, es decir el sujeto activo de la acción tiene total dominio de su actuación con conciencia y voluntad. En este sentido, un servidor público estando obligado a actuar bajo el estricto marco de la Ley, al cometer un acto ilícito sabe y conoce perfectamente de las consecuencias.

El dolo es el elemento subjetivo de mayor relevancia para la determinación de responsabilidades en quienes cometen infracciones de la ley, siendo una figura jurídica que ha evolucionado favorablemente desde aquellas teorías de la voluntariedad que la regían en el pasado, hasta llegar a la tesis de la representación, que permitió incluso desarrollar el dolo eventual.

El dolo eventual desarrollado a partir de la implementación de la teoría de la representación, fundamenta sus presupuestos jurídicos en el hecho de que la producción contraria al deber de un resultado típico es dolosa, no sólo cuando el autor representa el resultado que sobrevendrá al emprender la acción, sino también cuando esa caracterización no le permitió desistir en su actividad voluntaria.

La Sala de lo Civil y Comercial de la ex Corte Suprema de Justicia define al dolo en los siguientes términos: “el dolo se lo entiende como la maniobra maliciosa, el engaño o fraude empleado para lograr un designio atentatorio obviamente a la persona o bienes de terceros” (Dolo civil, 1978).

En base a lo expuesto, la figura jurídica del dolo se desarrolló en virtud de una teoría dualista (voluntad y representación), lo cual permitió definir y precisar los elementos socioculturales que intervienen en el sujeto y que le permiten llevar adelante la conducta previamente concebida o en su defecto desistir al valorar las consecuencias que derivarían de su acto. Al respecto el autor peruano Luis Bramont (2006) define al dolo de la siguiente forma:

Existe dolo cuando el sujeto realiza el acto con conciencia y voluntad de realizar el tipo objetivo, es decir, el sujeto sabe lo que hace y lo quiere hacer. La conciencia es el conocimiento de estar realizando el tipo objetivo, debe ser actual, es decir debe estar presente en el momento que se realiza el hecho; el conocimiento no tiene que ser exacto o científico, sino el propio de un profano-persona promedio-. No se exige que el sujeto conozca que ese hecho está en contra del ordenamiento jurídico. La voluntad es querer realizar los elementos objetivos del tipo”. (pág. 204)

La voluntad o deseo de realizar un acto parte del interior del sujeto, quien luego representa la escena de su acto, es decir el dolo presupone conocimiento respecto del delito a sabiendas de su ilicitud (elemento intelectual, intelectual o cognitivo) y de las consecuencias que esa conducta provocaría.

En el derecho penal, siempre se asocia al dolo con la intención de cometer la acción típica prohibida por la ley, es decir de causar un daño deliberado, mientras que en el derecho civil se lo relaciona con el incumplimiento de las obligaciones por parte del deudor, siendo además un vicio de los actos voluntarios. Al respecto el tratadista chileno Jorge Andrés Larroucau (2007) señala:

Hay dolo cuando el autor del hecho u omisión obra con el propósito deliberado de causar daño, cuando el móvil de su acción u abstención, el fin que con ella persigue, es precisamente dañar a la persona o propiedad de otro. El elemento fundamental es la intención, esto es, el esfuerzo de la voluntad dirigido a la consecución de una finalidad precisa y correcta. (pág. 83)

Definitivamente, el dolo es la forma principal y más grave de la culpabilidad de una persona que produce efectos dañosos contra otros o su patrimonio; sin embargo, existen discrepancias al respecto, puesto que algunos estudiosos del derecho manifiestan que pertenece al tipo y por ello se pueden imponer penas más severas.

Bajo este contexto, la voluntad delictual constituida por la conciencia de querer y por la conciencia de obrar convertidas en una conducta externa es el dolo, que puede ir acompañado de características muy humanas como la malicia y astucia. El hecho doloso presupone un comportamiento humano derivado de la voluntad, que se complementa con el acto cognitivo o conocimiento de la conducta típica que lleva a la vulneración de un derecho jurídicamente protegido por la ley penal.

Al respecto el tratadista español Idefonso García del Corral (1995) menciona que “el dolo no es un hecho, sino una cualidad de la voluntad del agente; en cuanto se le considera como concepto genérico, significativo del engaño, es claro que por sí solo constituye pecado” (pág. 18).

Es decir, que el dolo siempre tendrá un carácter delictivo, no importa el régimen de responsabilidad en el que se presente, puesto que, de determinarse la presencia de sus elementos constitutivos, que son la voluntad y el conocimiento del agente, no podrá negarse la inefable intención de dañar a otros o su patrimonio.

Sin embargo, bajo ningún concepto debemos olvidar que la intención es un elemento psicológico del individuo que pudo desarrollarse por distintos factores externos e internos de la personalidad y temperamento, que nos lleva a definir que no siempre está presente esa expectativa de causar daño, sino que se lo termina también produciendo por descuido grave o negligente o simplemente por no actuar teniendo la obligación de hacerlo.

De ahí, que nace la necesidad de una diferenciación intrínsecamente ligada con las exigencias de imposición de una pena justa como clamor de un conglomerado social que ve amenazada su seguridad, pero últimamente se ha planteado una discusión sobre la existencia de convicciones sociales bastante arraigadas en el autor, por factores emocionales e intelectuales que marcaron su vida y que fueron proferidos precisamente por la sociedad que reclama justicia.

La mayor o menor participación de la intención en el acto considerado delictual, nos permite acercarnos a una clasificación del dolo, así para algunos tratadistas existen solo tres ramas que son el directo, indirecto o eventual, sin embargo, hay otras opiniones que lo derivan en más clases, desde una posición personal.

Por otra parte, el dolo directo, podemos decir que se hace presente cuando la intencionalidad del autor se dirige a la realización del tipo o conducta prohibida, utilizando su intelectualidad y voluntad, sin embargo, si el segundo de los factores es el que predomina da lugar a una subclasificación en dolo directo de primer grado. Pero si por el contrario predomina el factor conocimiento, nos encontraremos frente al dolo directo de segundo

grado. Al respecto el tratadista alemán Wilfried Hassemer (2010) al referirse al dolo directo nos dice:

El elemento de la cognoscibilidad es irrelevante en la constitución del dolo directo al igual que en la intención y en el dolo eventual. Pues para lo único que es útil es, todo lo más, para deducir una conclusión fiable sobre la decisión en contra del bien jurídico: quien conoce todas las circunstancias dañosas y de todos modos actúa, no podría afirmar que ello no entra dentro de su decisión. Para el dolo directo, la acción dolosa es voluntad, una acción de decisión. El componente intelectual es simplemente una condición necesaria de la decisión porque solo podemos hablar de una decisión cuando aquel que la toma sabe lo que asume, porque la voluntad se refiere al mundo, a lo querido, porque no se puede concebir una voluntad vacía de contenido. (pág. 920)

Para poder determinar la presencia del dolo directo de primer grado es necesario que el agente aún conociendo la peligrosidad de su acción, la asume y la realiza con total voluntad, es decir predomina en él la intención de causar un daño preciso y conciso. En el dolo directo de segundo grado en cambio se produce un resultado no querido o planeado directamente por el sujeto, pero es inevitable por ser una consecuencia directa y necesaria del resultado que persiguió desde el principio su autor. En contexto, Roger Sisniegas (2016) aporta con la siguiente opinión:

El dolo de consecuencias necesarias o de segundo grado (imputación subjetiva del tipo), es la comunicación contraria a derecho dirigida a atacar derechos de un agente social determinado, pero que en el camino de dicha comunicación se afectan otros derechos. La comunicación era previsible nítidamente por la elevada intensidad del riesgo jurídicamente desaprobado. La norma jurídico-penal es desestabilizada claramente y se observa nítidamente la probabilidad lógica de los resultados: el próximo y el adyacente; no son valederas las alegaciones en contra. (pág. 11)

El dolo directo de segundo grado o también conocido como el de consecuencias necesarias, implica que el agente conoce perfectamente o al menos lo ve como probable que la acción principal de su actuación, dañe o vulnere a otras personas o patrimonios, además del que tiene elegido como víctima directa, es decir terminará causando perjuicio no sólo a quien quiso inferirlo, sino también a terceras personas.

Ahora bien, en cuanto al dolo indirecto o eventual no existe un consenso doctrinario y teórico, sin embargo, podemos decir que en esta clasificación, la voluntad del sujeto o agente no está condicionada para el hecho, pero finalmente termina propiciando un daño, es decir no tuvo la intencionalidad de hacerlo. Así mismo el autor mexicano Ebert Udo (2005), señala:

Existe dolo eventual cuando, el autor, según la probabilidad de la producción del resultado por él conocido, ya no puede confiar razonablemente en su no producción o cuando su confianza en un buen desenlace se traduce en una mera esperanza vaga, impotente, sin fundamentos reales o quizás en una esperanza contra su propia convicción. (pág. 74)

Respecto del dolo eventual, puede apreciarse con claridad que existe una diferencia con el dolo directo, puesto que los elementos de conocimiento y voluntad frente al resultado del acto no son determinantes. Esta reducción tanto del elemento intelectual como del volitivo permite que surja una nueva figura de dolo que se denomina como eventual, pero con implicaciones jurídicas un tanto complejas que, en muchos casos, le lleva a confusión con la culpa con representación y dificultando su distinción. En relación a lo argumentado, el tratadista español Santiago Mir Puig (1998) señala que:

(...) se le aparece como resultado *posible* (eventual). En esto hay acuerdo en la doctrina. Pero las opiniones se separan profusamente a la hora de precisar este punto de partida, de modos que sea posible distinguir el dolo eventual de la *culpa consciente* (modalidad de imprudencia) [...] esta clase de culpa supone también que el autor se representa el delito como posible. Nótese, pues, que el dolo eventual y la culpa consciente parten de una *estructura común* que hace dificultosa su neta diferenciación: A) en ninguno de ambos conceptos se desea el resultado; B) en ambos reconoce el autor la posibilidad de que se produzca el resultado. (pág. 245)

De las discrepancias de los autores y estudiosos del derecho sobre el dolo eventual, podemos concluir que se pretende desarrollar una concepción teórica que permita presentarlo como una verdadera categoría del dolo y no como una forma especial de la culpabilidad, es decir, se necesita definir con claridad meridiana el comportamiento doloso y la incidencia de los elementos característicos como la voluntad y la representación.

La tendencia de la mayoría de estudiosos del Derecho y de la doctrina, es que la voluntad es el elemento dirimente de esta disyuntiva, puesto que permite la materialización de la representación que se ha hecho el sujeto de la posible concreción de un resultado antijurídico que se desprenderá de su comportamiento.

Finalmente, el dolo es el elemento esencial que permite distinguir o medir el grado de intencionalidad que el sujeto autor de un delito imprimió a la hora de realizarlo o perpetrarlo, desencadenando las condiciones necesarias para la aplicación de la proporcionalidad en la pena, por lo tanto, al referirnos a los servidores públicos, estos pueden incurrir en actos típicos antijurídicos con pleno conocimiento de lo que realizan o faltando a su deber objetivo de cuidado, pero como sea, han cometido una falta que deberá ser sancionada.

### 3.11.2 La culpa grave

Con el pasar del tiempo y con el avance de la justicia, ha quedado en claro que la más mínima negligencia en su accionar, dejando de lado el deber objetivo de cuidado, compromete la eficiencia de los profesionales, de los servidores públicos y de cualquier persona en el diario devenir de sus vidas, puesto que incurrirían en alguna clase de culpa y pondrían en juego derechos de los ciudadanos otorgados por la Constitución de la República. Al respecto el artículo 29 del Código Civil hace la siguiente clasificación:

La ley distingue tres especies de culpa o descuido:

Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aún las personas negligentes y de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa, en materias civiles, equivale al dolo.

Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios.

Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano. El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia es responsable de esta especie de culpa.

Culpa o descuido levísimo, es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado.

El dolo consiste en la intención positiva de irrogar injuria a la persona o propiedad de otro.

Al respecto, la Primera Sala de la ex Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 21 de septiembre de 2001, en su parte pertinente señala: “La culpa grave consiste en una conducta en la cual el sujeto voluntariamente se somete a un riesgo innecesario previendo el resultado, creyendo que el riesgo no se efectivizará y se arriesga desafiándolo” (Culpa grave, 2001).

En la actualidad gracias a los constantes cuestionamientos doctrinarios en concordancia con la jurisprudencia, para poder iniciar procesos de repetición en contra de los servidores públicos responsables, es que ha tomado una gran relevancia figuras jurídicas como el dolo y la culpa grave, que son los requisitos necesarios para que las acciones judiciales emprendidas por el Estado tengan resultados positivos.

Los servidores públicos son los llamados a observar la mayor de las diligencias y esmero en el desempeño de sus funciones, puesto que tienen a su cargo el desarrollo de la administración pública y por el ende el progreso de la ciudadanía; sin embargo, cuando se producen daños bien sean de tipo personal o patrimonial, a consecuencia del descuido, del cometimiento de un error por falta de previsibilidad y con el conocimiento del perjuicio que



está causando pero sin que retroceda en su acción, serán responsables por una de las clases de culpa que el Código civil ha determinado taxativamente en el artículo 29.

Sin embargo, la concepción clásica de la culpa que se mantiene en nuestra legislación, es motivo de discrepancia doctrinaria e incluso jurisprudencial a la hora de aplicarla a la responsabilidad extracontractual, partiendo que los requisitos necesarios para determinar una responsabilidad de un servidor público y obligarlo a devolver los valores erogados de las arcas fiscales, es el dolo o la culpa grave, pero que este segundo factor se deriva de la falta de cuidado mínimo que un hombre pondría en un negocio propio, nos encontramos frente a una exigencia puramente psicológica que se contrapone a la objetividad que quiere marcar el Código Civil pero respecto de una responsabilidad meramente contractual.

Otro de los aspectos que no debemos olvidar, es que la culpa grave en materia civil equivale a dolo, que como ya se manifestó, es la voluntad y conciencia de irrogar daño, entonces quedaría claro que los resultados de cualquiera de las dos figuras son los perjuicios y, por tanto, merecen una sanción proporcional a la magnitud del daño causado. Al respecto el autor ecuatoriano Hernán Saltos (2007), afirma en el caso de error judicial:

La conducta del prestador del servicio o del funcionario o empleado del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la Ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones. Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:

- a) Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.
- b) Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable.
- c) Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error -inexcusable.
- d) Violar manifiesta e inexcusablemente el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal. (pág. 43)

La culpa grave es un estándar derivado del dolo, el mismo que en el caso de los servidores públicos se presenta al inobservar las actividades determinadas en la cita, es decir, es la confluencia de diversos comportamientos contrarios al deber de comportamiento legal y ético, quedando únicamente determinar la responsabilidad en virtud de la participación de la voluntad y conciencia del sujeto infractor.

La culpa lata como también se le denomina a la culpa grave, comprende incumplimientos muy graves que por su naturaleza y consecuencias, revelan una total desconsideración del interés que el sujeto o agente (servidor público), ha perseguido satisfacer al cuidado de un

negocio ajeno (Administración pública), hecho que los romanos llamaban despreocupación (omisión de la diligencia *quam in suis*, esto es, poner menos cuidado en lo ajeno que en lo propio), que no puede derivarse más que de una voluntad directamente contradictoria al deber objetivo de cuidado.

El dolo solo puede probarse indirectamente, a través de presunciones, y la culpa lata es una presunción por excelencia, es por esto que muchas de estas figuras son confundidas al no haber una diferencia ontológica; sin embargo se identifica a partir de la actitud del sujeto, pues no es lo mismo la malicia que el descuido.

Por otra parte, partiendo del punto de vista de su equiparación, el dolo y la culpa lata o grave son indiscutiblemente agravantes de la responsabilidad extracontractual del servidor público que por acción u omisión provoco daños a los ciudadanos o su patrimonio.

En este sentido, se puede afirmar que la equiparación es un recurso del derecho creado para tutelar más eficazmente los derechos de los ciudadanos otorgados principalmente por la Constitución de la República y aunque no se distingue fácticamente el dolo de la culpa grave, ni psicológica y moralmente, se parte de la premisa jurídica que el no querer cumplir porque "no me conviene" es tan contrario a la buena fe o lealtad, que termina desnudando la verdadera intención del sujeto o agente.

Para poder distinguir el dolo de la culpa grave o lata, hay que indagar un elemento subjetivo de tan complicada apreciación como la existencia de intención de una persona, de ocasionar un daño o perjudicar a un tercero, al respecto el tratadista argentino Jorge Bustamante Alsina (2004), manifiesta que: "La culpa como factor de responsabilidad tiene un indiscutible sentido moral, pues la conducta humana debe juzgarse según el querer del individuo y en función de pautas valorativas de tipo ético" (pág. 327).

Todo juicio de atribución de responsabilidad, parte necesariamente del criterio de la previsibilidad, es así que la culpa nace de la falta de cuidado y prudencia que el sujeto o agente tiene en su actuar, en lugar de haberlo evitado, teniendo la oportunidad para hacerlo, pero finalmente no quiso.

Por su parte, el tratadista Hernán Corral (2009), señala: "La previsibilidad de la culpa dice relación con su dimensión normativa y resulta de la existencia de un deber de cuidado, el cual puede proceder de una norma concreta o como deducción del principio general de no dañar a otro" (pág. 214).

De todas formas, la previsibilidad esta intrínsecamente ligada a la capacidad del sujeto de discernir entre las consecuencias de su acción u omisión, lo cual permite determinar dos

aspectos que son: si tal actuación fue culpable o no y la extensión del daño a reparar, a fin de que no sean infinitos y exista abuso de parte del perjudicado.

Bajo esta perspectiva, los elementos constitutivos de la culpa vienen siendo por un lado una conducta ilícita pues se desarrolla fuera de las imposiciones del marco legal, un resultado antijurídico que causa daño y la previsibilidad de parte del sujeto de los resultados de su acción u omisión. Al respecto el tratadista chileno Jorge Lerroucau (2007) al referirse a la culpa en materia de responsabilidad civil extracontractual sostiene:

En definitiva, en materia de responsabilidad civil extracontractual culpa significa la desviación respecto de un modelo de conducta o de un estándar. Ahora bien se supone un modelo de conducta uniforme para todos los obligados, pero las infinitas situaciones que pueden darse hacen imposible fijar una regla abstracta y susceptible de aplicarse a todas ellas. (pág. 116)

Partiendo de esta premisa que nos entrega el autor citado, se puede aseverar que el Juez o Juzgador en materia civil, no debe tomar en cuenta factores como el carácter individual, la conciencia personal, la edad, el sexo, el temperamento, los hábitos o costumbres, en si ninguna condición personal del agente o infractor, sino que directamente debe examinar el acto para determinar la culpa en base a comparaciones con el comportamiento de otra persona en el mismo hecho.

Finalmente, la culpa nace de un elemento subjetivo que es la voluntad o intención del sujeto de causar daño, no obstante, en materia de responsabilidad extracontractual especialmente de los servidores públicos, no importa mucho medir las consideraciones internas y externas que el sujeto tuvo para causar el daño, sino que debe valorarse el mayor o menor grado de descuido, negligencia e imprudencia que tuvo al intervenir o no en la acción dañosa.

En virtud de lo expuesto, es de vital importancia la declaratoria de responsabilidad del funcionario público por su actuación u omisión con dolo o culpa grave; y, en el caso que la sentencia no determine el grado de responsabilidad de agente público, sería indispensable que se realice un informe investigativo para determinar el grado de responsabilidad del agente estatal, es decir, en términos semejantes a los contemplados en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que exige:

Investigación previa a la demanda.- La máxima autoridad de la entidad deberá determinar, previa a la presentación de la demanda, la identidad de las personas presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos. La máxima autoridad de dicha institución estará obligada a identificar al presunto o presuntos responsables, aún en el caso de

que ya no continúen trabajando para dicha institución. De no determinarse la identidad de los presuntos responsables, la Procuradora o Procurador presentarán la demanda en contra de la máxima autoridad de la entidad. En caso de existir causal de imposibilidad para la identificación o paradero del presunto o presuntos responsables de la violación de derechos, la máxima autoridad de la institución podrá alegarla en el proceso de repetición. En caso de existir un proceso administrativo sancionatorio, al interior de la institución accionada, en el que se haya determinado la responsabilidad de la persona o personas contra quienes se debe interponer la acción de repetición, servirá de base suficiente para iniciar el proceso de repetición. La investigación prevista en este artículo no podrá extenderse por más del término de veinte días, transcurrido el cual la máxima autoridad de la entidad o la Procuradora o Procurador General deberá presentar la demanda. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2018)

Por lo tanto, sería conveniente que previo a interponer una acción de repetición se elabore un informe de responsabilidades, a fin de facilitar a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, resolver los procesos de repetición y las causas lleguen a una sentencia favorable para el Estado.

### **3.12 Caducidad de la acción de repetición**

La acción de repetición como las demás figuras jurídicas del ordenamiento jurídico ecuatoriano, tiene un cierto tiempo para poder hacerla efectiva, puesto que las acciones no pueden ser eternas en aras de mantener la seguridad jurídica, en este sentido es importante diferenciar la caducidad con la prescripción.

La prescripción, viene siendo un modo de adquirir las cosas ajenas, de extinguir acciones y derechos, ésta figura tiene un carácter eminentemente subjetivo y en consecuencia debe ser alegada por las partes procesales, pudiendo interrumpirse o suspenderse por circunstancias de índole personal y por disposiciones legales que la regulan.

En lo referente a la caducidad, es una institución eminentemente objetiva, característica muy particular del derecho público y específicamente del administrativo, mediante la cual se establece términos para el ejercicio de determinadas acciones y derechos, de tal forma que al concluir éstos, sin consideración subjetiva alguna, desaparecen las facultades establecidas por ley, por lo tanto es una institución creada para salvaguardar la seguridad jurídica.

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Ex Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 20 de noviembre de 2001, hizo un análisis respecto a la diferencia entre caducidad y prescripción, en los siguientes términos:

En derecho administrativo jamás se puede hablar de prescripción sino de caducidad, con el fin de que los actos de la administración no queden expuestos a la eventualidad de su revocación o anulación por tiempo indefinido, a fin de evitar una incertidumbre continua en la vida administrativa, es que se fijan términos perentorios más allá de los cuales el interés del particular no puede hacerse valer, no es más conocido. Concordante con lo anterior, hay caducidad cuando no se ha ejercitado un derecho dentro del término que ha sido fijado por la ley o la convención para su ejercicio (...) el fin de la caducidad es preestablecer el tiempo en el cual el derecho debe ser últimamente ejercitado (...). La caducidad opera de manera automática, es decir, “ipso jure”, sin que fuese necesario, como en tratándose de la prescripción, que se alegue por la persona a quien favorece. (Caducidad y Prescripción, 2001)

Como podemos ver las características que las constituyen son totalmente diferentes, especialmente en cuanto al procedimiento, pues en la prescripción debe ser alegada, mientras que en la caducidad el juez está obligado a declararla de haber lugar a ello, y en tal caso como consecuencia de la misma, a suspender la tramitación del proceso ordenando el archivo de la causa.

El Código Orgánico General de Procesos no se refiere en específico a la caducidad respecto de la acción de repetición, limitándose simplemente a determinarla como una de las excepciones previas constantes en el artículo 153; sin embargo, en el marco de lo dispuesto en el artículo 344 del Código Orgánico Administrativo, claramente se establece que la acción de repetición caducará en el plazo de cuatro años, contados a partir de la fecha en que el Estado cubrió la totalidad de la indemnización que debió cancelar a la persona afectada.

Por otra parte, en la legislación colombiana, la acción de repetición caduca en el término de 2 años; y, el Consejo de Estado, dentro del expediente 24237, planteado por Carlos Humberto Navas López; mediante sentencia de 19 de febrero de 2004, señaló que el término de la caducidad de la acción de repetición debe “contabilizarse a partir del día siguiente a aquel en que se haya efectuado el pago de la obligación” (Gil Botero, 2013, pág. 866). Es decir que una vez que la entidad pública, ha cancelado la totalidad de la obligación, podrá demandar la repetición del pago al funcionario que causó el daño.

### **3.12 Análisis de sentencias de acción de repetición**

Mediante comunicaciones de 22 de octubre de 2018, se requirió información a la Procuraduría General del Estado, Corte Nacional de Justicia; y, Consejo de la Judicatura, a fin de que se proporcione un detalle del número de causas de acción de repetición que registren en sus correspondientes bases de datos.

La Procuraduría General del Estado con oficio 01282 de 31 de octubre de 2018 (Ver anexo 1), señala que se encuentran en trámite cuatro procesos de repetición, signados con los números 11804-2018-00167, 11804-2018-00219, 11804-2018-00251 y 11802-2018-00252, procesos que tienen como antecedentes 4 resoluciones mediante las cuales el Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Centinela del Cóndor, deja sin efecto el concurso de méritos y oposición dentro del cual se declaraba ganadores a los señores César Franklin Calva Arrobo, Oscar Patricio Calva Torres, Karina Fernanda Luzuriaga Toledo; y, Nora Jaqueline Torres Camacho, para los cargos de técnico de proyectos, técnico forestal, químico laboratorista y secretaria, respectivamente.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo No. 5 de Loja y Zamora Chinchipe, mediante sentencias dictadas en los procesos 11802-2014.0012G, 11803-2014-0014G, 11802-2014-0013G; y, 11803-2014-0016G, declaró la nulidad de las resoluciones emitidas por el Alcalde del GAD de Centinela del Cóndor y dispuso el reintegro de los servidores públicos, así como el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, como consecuencia de las referidas resoluciones.

De las liquidaciones efectuadas por el indicado Tribunal, se conminó al GAD de Centinela del Cóndor a pagar la suma de 74 070, 75 USD, no obstante lo expuesto en las indicadas sentencias, el Tribunal no hace referencia ni se pronuncia acerca de la actuación del Alcalde, es decir, si actuó con dolo o culpa grave, únicamente declara la nulidad de las resoluciones, que se reintegre a los afectados a sus respectivos cargos y al pago de las remuneraciones que ha dejado de percibir. Así por ejemplo en la sentencia emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo No 5, dentro del juicio 11802-2014-0013G, en su parte pertinente señala:

declara la nulidad de la Resolución No. 009-GMDCC-2014, emitida por el Ing. Patricio Quezada Moreno, Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Centinela del Cóndor mediante la que se deja sin efecto el Concurso de Merecimientos y Oposición iniciado el 6 de marzo de 2014 (...), disponiéndose que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Centinela del Cóndor, en el término de cinco días luego de ejecutoriada esta sentencia, reintegre a la actora a sus funciones (...) y pague las remuneraciones que ha dejado de percibir. (Luzuriaga Toledo Karina Fernanda VS Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Centinela del Cóndor, 2015).

La *ratio decidendi* de las cuatro sentencias emitidas por el Tribunal en mención, guardan relación por cuanto se pronuncian únicamente respecto a la nulidad de las resoluciones y el pago a los perjudicados; sin embargo, no se discute acerca de la actuación del Alcalde del GAD de Centinela del Cóndor.

La Procuraduría General del Estado, ha iniciado cuatro procesos de repetición, en virtud de los hechos señalados, por la erogación económica que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Centinela del Cóndor, tuvo que cancelar a los perjudicados como consecuencia de las resoluciones emitidas por el Alcalde del referido GAD, los procesos en mención, a la fecha se encuentran tramitándose en Tribunal de lo Contencioso Administrativo No. 5 con sede en Loja, siendo la última actuación el 28 de enero de 2019.

Por otra parte, la Corte Nacional de Justicia, mediante oficio 057-2018-CNJ-D-PTD de 28 de noviembre de 2018 (ver anexo 2), da a conocer que por iniciativa de la Secretaria de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, Dra. Nadia Armijo Cárdenas quien asumió el cargo desde junio de 2015, ha identificado cuatro procesos de repetición Nos. 17741-2015-1441, mismos que se encuentran en sustanciación; 17741-2016-0578 y 17741-2015-0637, los cuales registran sentencias que rechazan la demanda; y, 17811-2016-01659, del cual se ha emitido la sentencia que acepta la demanda de repetición.

Finalmente el Consejo de la Judicatura, mediante oficio CJ-DNEJEJ-2019-0002-OF de 22 de enero de 2019 (ver anexo 3), remite un listado de 70 causas de acción de repetición, ingresadas al Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano (SATJE), con corte 31 de diciembre de 2018. Del análisis efectuado a las referidas causas se concluyó lo siguiente:

**Cuadro No. 1**

<b>Causas</b>	<b>Estado</b>
39	En Trámite
20	Archivadas por no completar la demanda
2	Archivadas por abandono
1	Falta de competencia del Tribunal
7	Resueltas con sentencia

Elaborado por: Maribel Muñoz

**Cuadro No. 2**

<b>Causas sentenciadas</b>	<b>Sentencia</b>
1	Aceptó excepción previa de caducidad
4	Se rechazó la demanda
2	Se aceptó la demanda

Elaborado por: Maribel Muñoz

## **Causas negadas**

**Proceso No. 17741-2016-0578**

**Judicatura: Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia**

**Actores:** Coordinación General Defensorial Zona 9, Comandante General de la Fuerza Terrestre, Procuraduría General del Estado; y, Ministerio de Defensa Nacional

**Demandados:** Ubillus Vergara César Augusto, Aguas Narváez Luis, Zurita Ríos Jorge, González Villarreal Luis, Romero Ochoa Octavio, Tandazo Granda Robert

**Fecha de la sentencia:** 27 de octubre de 2016 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Nacional de Justicia.

**Antecedentes:** Mediante sentencia de 12 de marzo de 2002, el ex Tribunal Constitucional, declaró la inconstitucionalidad de los decretos 1185 y 1680 de 15 de enero y 18 de julio de 2001, respectivamente; mediante los cuales se dio de baja al oficial de las Fuerzas Armadas José Alfredo Mejía Idrovo; y, dispuso la reparación de los daños causados al referido oficial.

Ante el incumplimiento de la sentencia de 12 marzo de 2002, el señor José Mejía interpuso ante la Corte Constitucional una acción de incumplimiento signada con el No. 0004-09-IS, misma que fue resuelta mediante sentencia de 8 de octubre de 2009, en la cual se dispuso la reincorporación inmediata del accionante a las Fuerzas Armadas, el pago de haberes dejados de percibir desde la declaración de inconstitucionalidad hasta la reincorporación efectiva a las labores que venía desempeñando; y, se dejó a salvo las acciones administrativas y judiciales a fin de ejercer la acción de repetición a favor del Estado ecuatoriano.

El 14 de marzo de 2013, se interpuso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo No. 1 demanda de repetición de pago a favor del Estado, en contra de los Comandantes Generales del Ejército: Robert Patricio Tandazo Granda, Luis Ernesto Gonzales Villareal, Luis Aguas Narváez, Octavio Romero Ocho, César Augusto Ubillus Vergara y Jorge Zurita, quienes suscribieron los decretos mediante los cuales se ordenó la baja del oficial José Mejía Idrovo.

Con la interposición de la acción de repetición, se pretendía que los demandados restituyan al Estado la cantidad de 470 722,86 USD, conforme la liquidación efectuada por misma Fuerza Terrestre, en conjunto con el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1, mediante sentencia de 4 de marzo de 2016, resolvió rechazar la demanda propuesta por el Ministerio de Defensa



Nacional y por la Procuraduría General del Estado, ante lo cual el Ministerio de Defensa interpuso un recurso de apelación.

### **Decisión de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia**

La Corte manifiesta que la acción de repetición tiene la finalidad de recuperar los valores que tuvo que asumir el Estado como consecuencia de la acción u omisión dolosa o gravemente culposa de funcionario público.

Para que se haga efectiva la acción de repetición es necesario la concurrencia de tres requisitos: a) que la Entidad Pública haya sido condenada al pago de un valor determinado, b) que el pago haya sido cubierto totalmente a la víctima; y, c) que el daño haya sido producido con dolo o culpa grave del agente estatal. Los dos primeros requisitos corresponden a elementos objetivos para iniciar la acción y el último constituye un elemento subjetivo para determinar la responsabilidad del funcionario público.

Si bien es cierto que el Ministerio de Defensa estaba en la obligación de interponer una acción de repetición, esa cartera de Estado, debía cumplir con el requisito contemplado en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

esto es, efectuar la investigación previa a la interposición de la demanda con el objeto de determinar la identidad de las personas presuntamente responsables del incumplimiento de las resoluciones de amparo constitucional, determinado por la Corte Constitucional, aún en el caso de que tales funcionarios ya no continúen trabajando para la entidad pública, que en el presente caso no se cumplió; por el contrario se plantea la demanda de repetición sin investigación previa en contra de funcionarios presuntamente responsables de la reparación material (Ministerio de Defensa Nacional VS Ubillus Vegara César Augusto y otros , 2016).

Como se puede apreciar, la Corte señala que es indispensable la existencia previa de un informe de investigación que permita determinar las responsabilidades por dolo o culpa grave, del agente estatal que ocasionó el perjuicio al Estado; y, en el caso *sub judice*, no se precisó con exactitud la actuación dolosa o culposa de los demandados.

No obstante lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo rechazó el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Defensa, por cuanto se comprobó la existencia de una falta de legitimación en causa pasiva, por cuanto el recurso fue interpuesto por el abogado Xavier Mauricio Mejía Herrera, por sus propios derechos, cuando el recurso debía ser interpuesto por la máxima autoridad institucional conjuntamente con la Procuraduría

General del Estado, en los términos previstos en el artículo 67 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**Proceso No. 17811-2013-3707**

**Judicatura: Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha**

**Actor:** Director General del IESS, Eco. Fernando Guijarro Cabezas

**Demandados:** Remigio Matovelle Aguirre, ex miembro de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias de Pichincha del IESS; Pío Cueva Aguirre, miembro de la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS; Rodrigo Jaramillo Merino, Presidente de la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS; Efraín Chávez Mejía, ex vocal de la Comisión de Gastos Médicos; Amilcar Estévez Donoso, ex Subdirector Provincial del Sistema de Pensiones del IESS; Reyes Lucas Octavio, miembro de la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS; Rosario del Pilar Muñoz Salgado, ex miembro de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del IESS; Dolores Suárez Arias, ex Presidenta de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias de Pichincha del IESS; Javier Salvador Jácome, Liquidador de la Subdirección Provincial del sistema de Pensiones de Pichincha del IESS; y, el Procurador General del Estado.

**Fecha de la sentencia:** 30 de abril de 2015

**Antecedentes:** El señor Miguel Elicio Arroba Pérez, interpuso ante la Corte Constitucional un Recurso de Amparo Constitucional, mismo que fue sustanciado ante la ex Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo; en virtud de que mediante Acuerdo 2006-164 de 8 de mayo de 2006, los licenciados Amílcar Estévez Donoso y Salvador, resolvieron bajar la pensión jubilar del señor Miguel Arroba, por cuanto a la fecha de concesión de la jubilación especial reducida, esto es 1 de octubre de 1994, todavía no se encontraba cesante.

Luego del análisis correspondiente, la ex Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, mediante resolución de 19 de diciembre de 2007, desechó el recurso de amparo interpuesto por el señor Miguel Arroba, resolución que fue apelada ante la Tercera Sala del ex Tribunal Constitucional, apelación signada con el No. 0244-2008-RA. El 14 de julio de 2008, la referida sala resolvió revocar la resolución emitida por la ex Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y cancelar al accionante, las pensiones jubilares dejadas de percibir.

Por otra parte, el 27 de octubre de 2008 el señor Miguel Arroba Páez, demandó al Consejo Directivo del IESS, en razón de que cuando le suspendieron su pensión jubilar, en el Hospital Carlos Andrade Marín no le atendieron sus dolencias, por lo que tuvo que internarse en el Hospital de las Fuerzas Armadas, servicio que le costó USD 26 862,53.

El señor Miguel Arroba solicitó al IESS la restitución de valor al Hospital de las Fuerzas Armadas, sin embargo no atendieron su requerimiento, en consecuencia, interpuso una acción de incumplimiento, respecto de la resolución No. 0244-2008-RA de 14 de julio de 2008, emitida por la Tercera Sala del ex Tribunal Constitucional, luego de lo cual la Corte Constitucional para el período de transición, mediante sentencia 0012-09-SIS-CC de 8 de octubre de 2009, resolvió:

3. Ordenar al Consejo Directivo del IESS, y/o a la autoridad legal y reglamentada facultada, el pago de la cantidad de 26 862, 53 USD al Hospital General de las Fuerzas Armadas, en razón de los gastos realizados por el señor Miguel Elicio Arroba Páez, por enfermedad grave, en un plazo no mayor de 30 días hábiles.

4. Se dispone que el IESS ejerza el derecho de repetición sobre los funcionarios de sus dependencias que, previo el respectivo proceso administrativo y legal, determine como responsables, por acción u omisión, del incumplimiento de las resoluciones materia de la presente acción. (Miguel Arroba Páez VS Director General del IESS, 2009)

### **Decisión del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha**

El Tribunal señala que la acción de repetición, es una institución jurídica creada para defender el patrimonio del Estado, cuyo objetivo es recuperar el dinero erogado por el Estado como consecuencia de la conducta doloso o gravemente culposa de sus funcionarios.

Para que opere la acción de repetición es indispensable la existencia de una sentencia ejecutoriada, en la que se condene al Estado a pagar una indemnización a la persona que sufrió un daño, como consecuencia de la deficiente prestación de un servicio público, así como por la omisión o acción dolosa o gravemente culposa del funcionario o ex funcionario público, en el desempeño de su cargo.

*El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, previo a entablar la acción de repetición, estaba en la obligación de ordenar una investigación sucinta, a fin de establecer el actuar doloso o gravemente culposo de los funcionarios* (cursivas fuera del texto), así como el grado participación de los mismos que llevaron al IESS al pago de 26 862, 53 USD.

Finalmente el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, resolvió que “no es procedente ordenar la repetición, puesto que (...) para que opere la repetición es necesario que la condena se haya producido a causa de la conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex funcionario público circunstancias que no concurrieron en la presente causa” (Director General del IESS VS Fernando Guijarro y otros, 2015).

**Proceso No. 17811-2013-015969**

**Judicatura: Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha**

**Actor:** Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y Procurador General del Estado.

**Demandado:** Ángel Plutarco Naranjo Gallegos

**Fecha de la Sentencia:** 21 de septiembre de 2015

**Antecedentes:** El ex cónsul del Ecuador, Ángel Plutarco Naranjo Gallegos, en el año 2009 tuvo conocimiento de un expediente relacionado con la clonación de una camioneta marca Mazda color champán, año 2007, de la placa PSZ-1666, vehículo que fue incautado por la Interpol en Quito, y se determinó que la camioneta original fue recuperada en Pasto-Colombia, luego de las pericias correspondientes, la fiscalía colombiana concluyó que el automotor pertenecía al señor Claudio Demetrio Masabanda Espín.

Sin embargo, el Cónsul del Ecuador, Ángel Plutarco Naranjo Gallegos, con oficio 3-3-244-CEI/2008 de 11 de agosto de 2008, entregó el vehículo al señor Wilson Fernando Carrión Montes de Oca, quien presentó un poder notariado en cual se aducía que el propietario del automotor era el señor William Andrade Ibarra.

Posteriormente el señor Claudio Demetrio Masabanda Espín, interpuso ante la Corte Constitucional una Acción de Incumplimiento en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, por incumplir lo dispuesto en los artículos 60 y 61 del Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves.

La Corte Constitucional mediante sentencia No. 004-13-SAN-CC de 13 de junio de 2013, aceptó parcialmente la demanda propuesta por el señor Claudio Demetrio Masabanda Espín, declaró la vulneración al derecho de propiedad y a la seguridad jurídica, ordenó que Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (actual Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana), pague al accionante el valor del vehículo en función del avalúo comercial de mercado local; y, dispuso;

que el Ministerio de Relaciones Exteriores investigue el caso y sancione al o los funcionarios responsables del incumplimiento, debiendo, en atención a lo previsto en el artículo 11 numeral 9 numerales segundo y tercero de la Constitución de la República y artículos 67 y siguientes a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ejercer de forma inmediata el derecho de repetición en contra de los responsables. (Claudio Demetrio Masabanda Espín VS Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013)

Como se puede apreciar en el caso *sub judice*, la Corte ordena la reparación material al accionante; y, paralelamente conmina al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integran investigue a los presuntos responsables, a fin de ejercer la acción de repetición, por cuanto de la liquidación respectiva, se tuvo que pagar al accionante la cantidad de 11 142 USD, por el daño causado.

### **Decisión del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha**

El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo señala que es indispensable que para que procesa la acción de repetición se debe comprobar la existencia de dolo o culpa grave de los funcionarios públicos, que presuntamente ocasionaron el daño al particular; en consecuencia el referido Tribunal, concluye:

Por lo tanto, no cualquier actuación administrativa implica que se pueda iniciar una acción de repetición en contra de aquel, *sino aquella que pueda considerarse como dolosa o gravemente culposa*. (cursivas fuera de texto). Por las consideraciones anotadas sin que se haya logrado determinar la existencia de dolo o culpa grave en la conducta del señor Ángel Plutarco Naranjo Gallegos, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, se rechaza la demanda presentada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (Ministerio de Relaciones Exteriores VS Ángel Plutarco Naranjo Gallegos, 2015)

Por las consideraciones esgrimidas por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, se puede apreciar que la determinación de la responsabilidad subjetiva es de trascendental importancia para que opere la acción de repetición, por cuanto es imprescindible que se pruebe la actuación dolosa o gravemente culposa del agente estatal.

**Proceso No. 17741-2015-0637**

**Judicatura: Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia**

**Actor:** Ministerio de Salud Pública y Procuraduría General del Estado

**Demandados:** Ojeda Miraba Lida, Castro Orellana Wilson Galo, Zapata Sánchez Ángel Enrique, Vilca Molina Luis Armando, Martínez Pazmiño Edith Dalila, Andrade Gaibor Jorge, Rubio Albán Myriam Magdalena, Pullas Zuleta Luis Patricio; y, Novoa Uquillas Guillermo Estuardo

**Fecha de la Sentencia:** 8 de diciembre de 2016

**Antecedentes:** Entre el 13 y 22 de abril de 1993, el señor Pedro Miguel Vera Vera, fue atendido en diferentes casas de salud pública del Ministerio de Salud, tanto de Santo Domingo de los Colorados, así como de Quito, por una herida de bala a la altura del pecho en el costado izquierdo, luego de lo cual falleció.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante sentencia de 19 de mayo de 2011, determinó al Estado ecuatoriano como responsable por la violación a los derechos a la vida, integridad personal, garantías judiciales y a la tutela judicial efectiva del señor Pedro Miguel Vera Vera, y condenó al Estado a pagar la cantidad de 62 000 USD, a la madre del señor Pera Vera, señora Francisca Mercedes Vera Valdez.

### **Decisión de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia**

La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, argumenta que la imputación de responsabilidades de los agentes estatales no sólo se centra en la identificación de las funciones que desempeñan, sino que corresponde analizar si las actuaciones en la atención brindada al señor Pedro Vera Vera, incidieron en el deceso del mismo; y, si esas actuaciones fueron efectuadas con dolo o culpa grave. En consecuencia la Corte señala:

La garantía de la presunción de inocencia en favor de los demandados, hacía necesario a la entidad demandante que establezca irrefutablemente la existencia del dolo o culpa grave realizada por los agentes estatales; cosa que en la especie está totalmente ausente, toda vez que la demanda se sustenta en un simple cuadro de los supuestos médicos que trataron al señor Vera Vera, durante el período del 13 al 23 de abril de 1993, siendo que tal deficiente investigación, con el cual, como en el caso de los médicos del Hospital de Santo Domingo de los Colorados, tan solo se adjunta un cuadro de la asistencia de los médicos residentes que estuvieron de turno los días 12 y 13 de abril de 2013, sin poderse determinar siquiera el turno que tenían, pues en dicha hoja no se ha colocado si se trataban de turnos de la mañana, la tarde o la noche. (Ministerio de Salud Pública VS OJEDA MIRABA LIDA, CASTRO ORELLANA WILSON GALO y otros, 2016)

En base a las consideraciones expuestas, la Corte la rechazó la demanda interpuesta por el Ministerio de Salud Pública, por cuanto *no se determinó con precisión que la actuación de los médicos fue con dolo o culpa grave* (cursivas fuera del texto).

### **Causas aceptadas**

**Proceso No. 17741-2014-0310**

**Judicatura: Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia**

**Actor:** Santos Ubaldo Gallegos Yaguachi en calidad de Presidente del Gobierno Parroquial Rural de Orianga

**Demandados:** José Alejandro Freire Pinza, Ex Presidente del Gobierno Parroquial Rural de Orianga

**Fecha de la Sentencia:** 28 de noviembre de 2014

**Antecedentes:** La señora Martha Elida Alulima Capa, interpuso una acción de protección, en contra de la comunicación de 25 de mayo 2010, suscrita por el señor José Alejandro Freire Pinza, quien decidió removerla del cargo de Secretaria Tesorera de la Junta Parroquial. El Juez Décimo Cuarto de lo Civil de Loja en Catacocha, aceptó la referida acción y ordenó la reincorporación inmediata de la accionante a su puesto de trabajo.

Posteriormente la señora Martha Elida Alulima Capa, planteó una demanda ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 5 de Loja y Zamora Chinchipe, el cual mediante sentencia de 24 de junio de 2011, aceptó la demanda y ordenó que se pague a la accionante por daño material y daño moral tres mil y cinco mil dólares respectivamente.

El 19 de agosto de 2013 la Junta Parroquial de Orianga, emitió la orden de retiro de fondos a favor de la señora Martha Alulima, por el valor de 8 000 USD, en virtud de este desembolso, el Presidente del referido Gobierno parroquial, señor Santos Ubaldo Gallegos Yaguachi, interpuso una acción de repetición en contra del señor José Alejandro Freire Pinza.

En sentencia 9 de mayo de 2014, la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 5 de Loja y Zamora Chinchipe, señaló que el demandado actuó de forma negligente e irresponsable, al emitir el acto administrativo que removió del cargo de secretaria a la señora Martha Alulima, sin motivación alguna. Por lo tanto la Sala decidió:

declarar responsable al demandado, por considerar que su actuar está incurso dentro de la conducta gravemente culposa, puesto no puso en práctica los conocimientos e instrucciones necesarios en el desarrollo de su labor como Presidente de la Junta Parroquial de Orianga y no se asesoró debidamente para actuar en sus funciones actuando de forma negligente e

irresponsable con sus obligaciones. (Presidente del Gobierno Parroquial de Orianga VS José Alejandro Freire Pinza, 2014)

En virtud de lo expuesto la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 5 de Loja y Zamora Chinchipe, *aceptó la demanda de repetición y dispuso que el demandado señor José Alejandro Freire Pinza, pague al Estado ecuatoriano el valor de ocho mil dólares, en 25 cuotas mensuales, por la violación de derechos que generaron la obligación del Estado de reparar material y moralmente* (cursiva fuera del texto) a la señora Martha Elida Alulima Capa.

De la sentencia en mención, el señor José Alejandro Freire Pinza, el 13 de mayo de 2014, interpuso recurso de apelación ante la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

### **Decisión de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.**

El señor José Alejandro Freire Pinza, fundamenta su recurso en que conforme lo dispuesto en el artículo 212, numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, es competencia de la Contraloría General del Estado, determinar responsabilidades civiles, administrativas e indicios de responsabilidad penal; y, que a fin de no quedar en estado de necesidad, requirió que se le permita pagar el valor de 8 000 USD, en cuotas a 60 meses plazo.

Al respecto la Sala señaló que en el caso particular, *no es indispensable que la Contraloría General del Estado emita un pronunciamiento acerca de la responsabilidad del recurrente* (cursivas fuera del texto) señor José Freire, por cuanto ya se discutió sobre la responsabilidad en una sentencia de garantías jurisdiccionales, por lo que se rechazó el argumento.

Por otra parte, en relación al estado de necesidad, la Corte señaló que los pagos parciales en 25 cuotas, es un método favorable a través del cual puede cancelar la obligación y por cuanto no se justificó de manera alguna cual sería la afectación, también se rechazó esa pretensión.

En virtud de las argumentaciones expuestas, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, rechazó el recurso de apelación interpuesto por el señor José Alejandro Freire Pinza.

### **Proceso No. 18803-2017-00250**

**Judicatura:** Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el Cantón Ambato



**Actores:** Estrada Aviles Oswaldo Vinicio, Díaz Córdova Armando Ceferino; y, Erazo Zela Víctor Hugo

**Demandados:** Alarcón Pancho Edgar Eduardo (Ex Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guano), Montero Bugos Edgar Gonzalo (Ex Jefe de la Unidad de Recursos Humanos del Gobierno Descentralizado Municipal del cantón Guano)

**Fecha de la Sentencia:** 3-8-2018

**Antecedentes:** Con memorando 005 de 6 de agosto de 2009, suscrito por los señores Edgar Alarcón Pancho, en calidad de Alcalde y Edgar Montero Burgos en calidad de Jefe de Personal, cesaron en funciones al Tecnólogo Marco Vinicio Vallejo Bonilla, mismo que se desempeñaba como Jefe de Agua Potable del Municipio del cantón Guano, y lo desvinculan de su cargo.

Ante este hecho el señor Marco Vinicio Vallejo Bonilla, presentó demanda subjetiva ante el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo, mismo que en sentencia de 8 de mayo de 2012 determinó “la existencia de atribución indebida de facultades de quien expidió el acto administrativo impugnado en este juicio por lo que ha llegado a la convicción de que éste adolece de desviación de poder y, por ende, carece de legitimidad” (Marco Vinicio Vallejo Bonilla VS Municipio de Guano, 2012).

Así mismo, la referida Sala ordenó la reincorporación inmediata del señor Marco Vallejo, a su cargo de Jefe de Agua Potable del Municipio del cantón Guano, el pago de las remuneraciones y beneficios económicos que dejó de percibir; y, dispuso que el Gobierno Municipal de cantón Guano, ejerza la repetición de pago en contra de los funcionarios responsables de la nulidad del acto administrativo.

### **Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el Cantón Ambato**

El Tribunal argumenta que la acción de repetición es la facultad que le permite al Estado obtener de sus funcionarios o ex funcionarios el reintegro económico ocasionado a la Administración por su actuación con culpa grave o dolo.

En cuanto a la situación del demandado Edgar Gonzalo Montero Burgos, ex Jefe de Talento Humano del GAD Municipal del cantón Guano, el Tribunal llegó a la conclusión que la “*responsabilidad por culpa grave del demandado (...), se encuentra plenamente probadas por cuanto es el funcionario responsable de la nulidad del acto administrativo* (cursivas fuera del texto) que dispuso la cesación de funciones del señor Marco Vinicio Vallejo Bonilla” (GAD Municipal de Guano Vs. Edgar Montero, 2018).

Finalmente el *Tribunal aceptó parcialmente la demanda y ordenó que el demandado Edgar Eduardo Alarcón Pacho, reintegre a favor del GAD Municipal del cantón Guano* (cursivas fuera del texto), el valor de 97 310, 57 USD; y, se libera del reintegro al señor Edgar Eduardo Alarcón Pancho.

Respecto al señor Edgar Eduardo Alarcón, ex Alcalde del Municipio de Guano no existe vinculación por culpa o dolo, por cuanto el hecho de suscribir el memorando, no ha sido objeto análisis.

## CONCLUSIONES

Para que se configure la responsabilidad extracontractual del Estado es indispensable la concurrencia de tres requisitos que son: el daño antijurídico, el nexo causal y el título de imputación, mismo que da lugar a la obligación de reparar el daño producido, reparación que debe ser integral.

La declaratoria judicial de dolo o culpa grave, por la actuación u omisión de los servidores públicos, constituye un requisito esencial, para que proceda la acción de repetición. En este sentido los jueces de lo contencioso administrativo deberán en sentencia hacer esta declaración de que la falta o deficientes prestación de un servicio público, o acción u omisión de un servidor público que ocasionó un daño, fue causado con dolo o culpa grave.

El dolo o la culpa grave que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 del Código Civil equivale al dolo de los funcionarios públicos, se configuran cuando estos incumplen sus deberes y obligaciones consagrados en la Ley Orgánica del Servicio Público, en razón de que por su actuación u omisión causen un daño a las personas, tales como afectar los bienes de una persona, verbigracia la demolición de una casa sin sustento legal, hecho que además vulnera el debido proceso, o cuando un policía usó indebidamente su arma por venganza con el ánimo de causar daño a una persona.

La acción de repetición tiene como fin recuperar los valores que el Estado tuvo la obligación de pagar a las víctimas como consecuencia de una sentencia que obligó al mismo a reparar a la persona que sufrió un daño, ya que este no podría estar pagando a las víctimas por todas las negligencias que comentan todos los servidores públicos y usando recursos que se podría destinar a otras necesidades prioritarias como salud, educación, vivienda o alimentación.

Si en sentencia ya se declaró la responsabilidad del servidor público y el deber de devolver al Estado los recursos usados para reparar el daño ocasionado por su actividad administrativa y su responsabilidad extracontractual, ya no sería necesario que la Contraloría General del Estado, declare la responsabilidad civil del funcionario público, puesto que se violentaría el principio del *non bis in ídem*, consagrado en el artículo 76, numeral 7, literal i) de la Constitución de la República del Ecuador.

La falta de declaratoria de la responsabilidad con dolo o culpa grave de los agentes estatales, vuelve ineficaz la acción de repetición y la misma sería rechazada, por lo tanto, se está causando un grave perjuicio a los ciudadanos y a los recursos del Estado, al ser incapaz el mismo de recuperar los dineros pagados por daños y perjuicios ocasionados por servidores públicos.

Pese a la relevancia jurídica de la acción de repetición, no existe un procedimiento claro definido para su tramitación, puesto la legislación se encuentra dispersa y encontramos disposiciones legales relacionadas con la acción de repetición en el Código Orgánico Administrativo, en el Código Orgánico General de Procesos, en el Código Orgánico de la Función Judicial y, en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que sería ideal se unifique las normas y se establezca un solo procedimiento para tramitar la acción de repetición en todas las materias.

La norma procesal que regula la acción judicial de repetición como consecuencia de la responsabilidad extracontractual Estado por actuaciones administrativas con dolo o culpa grave es el Código Orgánico General de Procesos. Sin embargo, si revisamos los artículos referentes al legitimado activo y pasivo, estos son, los artículos 303 y 304 del COGEP, no recoge, de manera clara, lo establecido en el artículo 344 del Código Orgánico Administrativo, es decir, que el legitimado activo es la máxima autoridad de la institución responsable del daño y el legitimado pasivo es el funcionario público que por su acción u omisión con dolo o culpa grave lo causó, lo cual debe tenerse en cuenta en las futuras reformas del COGEP.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afferni, G. (2013). La reparación del daño no patrimonial en la responsabilidad objetiva. *Ius Et Veritas*, 203-221.
- Aldunate, F. (2011). *La Responsabilidad Administrativa y los Procedimientos Disciplinarios*. Santiago: Thomson Reuters Puntolex.
- Armida, J. (2011). Responsabilidad del Servidor Público frente al Acto Administrativo. En R. Patiño, & J. Armida, *Temas selectos de Derecho Administrativo* (págs. 309-343). México: Porrúa.
- Armida, J., & Patiño, R. (2011). *Temas selectos de Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Ayala, J. (2006). *La Responsabilidad de los Servidores Públicos*. Bogotá: Doctrina y Ley.
- Barco, J., Felipe, J., & Carrillo, P. (2013). Reparación Directa: Mecanismo de Indemnización Integral de Perjuicios conforme a los Postulados de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *IUSTITIA*, 351-375.
- Bramont, L. (2006). *Manual de Derecho penal especial*. Lima: San Marcos.
- Bustamante, A. (1999). *La Responsabilidad Extracontractual del Estado*. Bogota: Leyer.
- Bustamante, J. (2004). *Teoría general de la responsabilidad civil*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Caducidad y Prescripción, Gaceta Judicial Año CII. Serie XVII No. 7. Página 2193 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia 7 de noviembre de 2001).
- Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú, Serie C No. 144 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 7 de febrero de 2006).
- Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá., Serie C No. 72 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2 de febrero de 2001).
- Caso Mujeres víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México, Serie C No. 371 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2018 de noviembre de 2018).
- Claudio Demetrio Masabanda Espín VS Ministerio de Relaciones Exteriores, 004-13-SAN-CC (Corte Constitucional 13 de junio de 2013).
- Claudio Iván Ordóñez VS Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social , 433-2013 (Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia 17 de junio de 2013).
- Código Orgánico Administrativo. (2017). Quito: Registro Oficial Suplemento 31 de 7 de julio de 2017.
- Código Orgánico Administrativo. (2017). Quito: Registro Oficial Suplemento 31.

- Código Orgánico de la Función Judicial. (2009). Quito: Registro Oficial.
- Código Orgánico General de Procesos. (2015). Quito: Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo de 2015.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Quito: Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
- Constitución Política del Ecuador. (1967). Quito: Registro Oficial 133 de 25 de mayo de 1967.
- Corral, H. (2009). *LA REGLA DE LA PREVISIBILIDAD DE LOS DAÑOS CONTRACTUALES*. Coquimbo: Universidad Católica del Norte.
- Culpa grave, Resolución 268-2001, Registro Oficial 417 (Primera Sala de la ex Corte Suprema de Justicia 21 de septiembre de 2001).
- Delgado, E. (2011). *La indemnización como derecho universal*. Caracas: Macmillán.
- Delgado, M. (2011). *El Estado Español*. Madrid: Tical.
- Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el numeral 9° del Art. 136 del Código Contencioso Administrativo (Corte Constitucional de Colombia 08 de Agosto de 2001).
- Díaz, R. (2014). Victimología: Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral de la Víctima. *Lex Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, 161-178.
- Director General del IESS VS Fernando Guijarro y otros, 17811-2013-3707 (Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 30 de 04 de 2015).
- Dolo civil, 6-VII-1978 (Sala de lo Civil y Comercial de la ex Corte Suprema de Justicia 6 de julio de 1978).
- Enríquez, G. (2017). Ineficacia de la acción de repetición. *Revista de Derecho Ius Ilumani*, 107-122.
- Espín, C. (2015). *La responsabilidad del Estado y el ejercicio del derecho de repetición*. Quito: USFQ.
- Estrada, R. (2010). *Derecho Administrativo I. Parte General*. España: Marcial Pons.
- Ferrer, E., & Zaldívar, A. (2010). *La protección constitucional de los derechos fundamentales. Memoria del II Congreso mexicano de derecho procesal constitucional*. México: Porrúa.
- Fuentes, J. (2018). La responsabilidad extracontractual del estado por la actividad del legislador frente a la confianza ciudadana: ¿afectación desmedida de la autonomía del Congreso? . *Nueva Época*, 165-194.

- GAD Municipal de Guano Vs. Edgar Montero, 18803-2017-00250 (Tribunal Contencioso Administrativo y Tributarios con sede en el cantón Ambato 3 de agosto de 2018).
- Gallo, W., Fácio, R., Sanabria, A., Brito, X., & Abacarius, L. (2018). *Derecho Administrativo para el Siglo XXI: hacia el garantismo normativo y la transparencia institucional*. Forum: Belo Horizonte.
- García del Corral, I. (1995). *El dolo en el derecho civil*. Madrid: Revista de Derecho Privado.
- García, E., & Ramón, T. (2013). *Curso de Derecho Administrativo II* (Décimo Tercera ed.). Pamplona: Aranzadi S.A.
- García, J. (2017). *Manual Teórico Práctico en materia penal y civil. El recurso extraordinario de revisión-la responsabilidad extracontractual del Estado por mal servicio público en general y en lo judicial. Tomo Primero*. Quito: Jirídica.
- Gil Botero, E. (2013). *Tesaurus de Responsabilidad Extracontractual del Estado. Jurisprudencia 1991-2011. Tomo IV, Aspecto Procesales*. Bogotá-Colombia: TEMIS S.A.
- Gordillo, A. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 3. Décima Edición*. Buenos Aires: Fundación de derecho administrativo.
- Gordillo, A. (2014). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas* (Primera ed.). Buenos Aires: Fundacion Derecho Administrativo.
- Grau, I. (2017). *La responsabilidad patrimonial sanitaria: aspectos procesales*. España: Bosch.
- Greppi, E. (2003). *manual de Derecho Penal*. Buenos Aires: Astrea.
- Güecha, C. (2014). *Derecho Procesal Administrativo*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.
- Guerrero Celi, F. (2019). *Nueva visión del Derecho Administrativo*. Quito-Ecuador: Cevallos.
- Hassemer, W. (2010). *Los elementos característicos del dolo*. Frankfurt: Universidad de Frankfurt.
- Larroucau, J. (2007). *Culpa y dolo en la responsabilidad extracontractual*. Santiago: CyC impresores.
- Ley 678 . (2001). Bogotá.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (2018). Quito: Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. (2017). Quito: Registro Oficial Suplemento 595 de 12 de junio de 2002.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. (2004). Quito: Lexis.

- López, N. (2007). *La responsabilidad administrativa, civil y penal de los servidores públicos*. Quito: Asociación de Municipalidades del Ecuador.
- Luzuriaga Toledo Karina Fernanda VS Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Centinela del Cóndor, 11802-2014-0013G (Tribunal Contencioso Administrativo No. 5 con sede en Loja 29 de 1 de 2015).
- M'Causland, M. (2015). *Tipología y reparación del daño inmaterial en Colombia: Comentarios*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Manual General de Auditoría Gubernamental de la Contraloría General del Estado. (2003). Quito: Registro oficial 107 de 19 de junio de 2003.
- Marco Vinicio Vallejo Bonilla VS Municipio de Guano, 17801-2009-20596 (Primera Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo 8 de mayo de 2012).
- Martín, R. (2002). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Trivium S.A.
- Martínez, R. (2015). *Derecho administrativo sexta edición*. México: Oxford.
- Medina, J. (2010). *Derecho civil. Aproximación al derecho, derecho de personas*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Mejía, H. (2014). *Manual de Derecho Administrativo*. San Salvador: Cuscatleca.
- Miguel Arroba Páez VS Director General del IESS, 0012-09-SIS-CC (Corte Constitucional para el período de transición 8 de octubre de 2009).
- Ministerio de Defensa Nacional VS Ubillus Vegara César Augusto y otros , 17741-2016-0578 (Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia 27 de octubre de 2016).
- Ministerio de Relaciones Exteriores VS Ángel Plutarco Naranjo Gallegos, 17811-2013-15969 (Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha 21 de Septiembre de 2015).
- Ministerio de Salud Pública VS OJEDA MIRABA LIDA, CASTRO ORELLANA WILSON GALO y otros, 17741-2015-0637 (Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia 8 de 12 de 2016).
- Mir Puig, S. (1998). *Derecho Penal*. Barcelona.
- Mogrovejo, D. (2009). La responsabilidad estatal en la Constitución del Ecuador de 2008. *FORO Revista de Derecho*, 71-93.
- Montero, C. (2015). *La responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos: un estudio introductorio*. Santiago: Jurídica de Chile.
- Montero, G. (2011). *Régimen Jurídico y Profesionalización de los Funcionarios Públicos*. Santo Domingo-República Dominicana: Ministerio de Administración Pública.



- Moreira, C. (2010). *La responsabilidad de los servidores públicos*. Guayaquil: UCSG.
- Muñoz, J. (2016). *ANÁLISIS HISTÓRICO DE ALGUNAS INSTITUCIONES DEL CÓDIGO CIVIL RESPECTO A LAS PERSONAS*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Pacori, J. (2017). Responsabilidad penal de los servidores públicos. *La Gaceta*, 6-8.
- Pérez, A. (2003). *Teoría General del Acto Administrativo*. México: Porrúa S.A.
- Presidente del Gobierno Parroquial de Orianga VS José Alejandro Freire Pinza, 11802-2014-0034 (Primera Sala del Tribunal Distrital No. 5 de lo Contencioso Administrativo con sede en la Ciudad de Loja 9 de mayo de 2014).
- Quevedo, R. (2010). *El Derecho Constitucional de Repetición del Estado* (Primera ed.). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Rivera, G. (2010). *Derecho de reparación integral*. Montevideo: Caspilla.
- Rodríguez, L. (2013). *Derecho Administrativo General y Colombiano Decimotercera edición*. Bogotá: Temis. S.A.
- Rodríguez, L. (2017). *Derecho Administrativo General y Colombiano* (Vigésima ed., Vol. II). Bogotá: Editorial Temis.
- Romero, J. (2013). Los supuestos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en el funcionamiento de la administración de justicia reconocidos como derechos humanos en el ámbito internacional. *Ciencia Jurídica*, 115-134.
- Rousset, A. (2011). El concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 59-79.
- Ruiz, W. (2011). *Responsabilidad del Estado y sus regímenes*. Bogotá: Ecoe.
- Saltos, H. (2007). *LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA PRESTACION DEFICIENTE DE SERVICIOS PÚBLICOS O POR LOS ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS Y EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REPETICIÓN*. Quito: Universidad Simón Bolívar.
- Santamaría, J. (2006). *Principios de Derecho Administrativo General*. Madrid: Iustel.
- Santofimio, J. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Sentencia, 5200 1-23-31-000-1998\_001 50\_01 (17482) (Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de Colombia 31 de Agosto de 2006).
- Sisniegas, R. (2016). *CONCEPTOS de DOLO EVENTUAL, CULPA CONSCIENTE y su APLICACIÓN -ABANDONO de la TEORÍA ECLÉCTICA*. Lima: Universidad Católica del Perú.

- Tardío, J. (2012). *Lecciones de Derecho Administrativo (acto administrativo, procedimiento y recursos administrativos y contencioso-administrativos)*. Alicante-España: Club Universitario.
- Udo, E. (2005). *Derecho Penal Parte General*. Mexico: Universidad Autónoma Del Estado De Hidalgo.
- Zavala, J. (2012). *Comentarios a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control*. Guayaquil: Edilex.

# ANEXOS

## Anexo 1

**PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO**  
FCLAEUR



(Referencia: Ingreso No. 01030-2018-AD-05/Cargeta No. 2164-18-RC)

Oficio No. **C1282**

Quito, D.M., **31 OCT 2018**

Abogada  
**Maribel Muñoz Reinoso**  
Ciudad. -

Ref: Oficio s/n de octubre de 2018

De mi consideración:

En relación a su oficio s/n, de fecha 22 de octubre de 2018, por el cual solicita "(...) amparada en el numeral 23 del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 1 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tengo a bien solicitar la siguiente información, misma que servirá de referencia para el proyecto de investigación de titulación que actualmente que encuentro realizando.

- 1 ( ) se me proporcione un detalle del número de causas que ha impusido la Procuraduría General del Estado, referentes a demandas planteadas por derecho de repetición, conforme lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 11 de la referida Carta Magna; a partir de la vigencia de la misma, es decir a partir del 20 de octubre del 2008
- 2 Se me comunique si se ha iniciado un proceso de repetición en contra de los ex diputados que destituyeron ilegalmente a Magistrados de la Corte Suprema, y del Tribunal Constitucional en el año 2004; hechos por los cuales la Corte Interamericana de Derechos Humanos, condenó al Estado ecuatoriano a reparar integralmente a las víctimas, me refiero a los casos Cancha Campas y Quintana Coello; de ser afirmativa su respuesta, agradeceré se proporcione el número de proceso y el estado del mismo "

Al respecto, es necesario señalar que las competencias de la Procuraduría General del Estado nacen de la Constitución y de la ley. En este ámbito, la acción de repetición como garantía jurisdiccional ha sido normada mediante la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control

Constitucional, LOGJCC,<sup>1</sup> en los artículos 67 y siguientes que de manera expresa disponen:

*Art. 67 - Objeto y ámbito.- La repetición tiene por objeto declarar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cuando el Estado ha sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o auto definitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos*

*Se considera como servidoras y servidores públicos a las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Este artículo también se aplica para las servidoras y servidores judiciales*

*La acción prescribirá en el plazo de tres años, contados a partir de la realización del pago hecho por el Estado*

*Art. 68.- Legitimación activa - La máxima autoridad de la entidad responsable asumirá el patrocinio de esta causa a nombre del Estado y deberá interponer la demanda ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial competente para que se reintegre al Estado los recursos erogados por concepto de reparación [ ] Se contará, para la defensa de los intereses del Estado, con la intervención de la Procuraduría o el Procurador General del Estado. En caso de que la máxima autoridad fuere la responsable directa de la violación de derechos, el patrocinio de la causa lo asumirá la Procuraduría General del Estado (El resaltado me pertenece)*

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1317<sup>2</sup> se otorgó al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos la obligación de coordinar la ejecución de sentencias originadas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el Sistema Universal de Derechos Humanos, así como la obligación de remitir a la autoridad competente las resoluciones para que

<sup>1</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, LOGJCC, Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52, de 29 de octubre de 2009

<sup>2</sup> Decreto Ejecutivo No. 1317, Registro Oficial No. 428 de 18 de septiembre de 2008, artículos 1 y 2



ordene el inicio de investigaciones y la determinación de responsabilidades individuales relacionadas con la violación de derechos humanos; así como dar seguimiento al curso de tales investigaciones y determinación de responsabilidades

Por su parte, el Código Orgánico Administrativo vigente desde el 7 de julio de 2018, respecto de la acción de repetición establece

*"Art 344- Acción judicial de repetición. Una vez declarada la responsabilidad extracontractual del Estado y efectuado el pago completo de la respectiva indemnización, la máxima autoridad de la institución responsable propondrá una acción de repetición que se sujetará al trámite ordinario previsto en el Código Orgánico General de Procesos, ante los jueces de lo contencioso administrativo. En este tipo de procesos no cabe recomposición*

*Si varias instituciones públicas han sido declaradas responsables, propondrán en forma conjunta la acción de repetición si los demandados tienen sus domicilios en el mismo distrito judicial, caso contrario, coordinarán la presentación de las demandas que correspondan*

*La acción de repetición procede cuando el daño es consecuencia de la actuación u omisión con dolo o culpa grave de la o del servidor, que deberá ser declarada en el proceso judicial*

*En caso de pluralidad de las o los servidores públicos que hayan actuado con dolo o culpa grave, el valor de las reparaciones a las que haya lugar, se distribuirá de acuerdo con la responsabilidad de la o del servidor y su grado de participación.*

*La acción prescribirá en cuatro años contados a partir de la fecha en que se efectuó el pago único o el último, si se efectuó en cuotas*

*La acción de repetición se aplicará también en el caso de terminación convencional prevista en el Libro II de este Código"<sup>1</sup> (El resaltado me pertenece).*

<sup>1</sup> Código Orgánico Administrativo, Registro Oficial Suplemento 31 de 07 de julio de 2017

En atención a ello, por mandato legal, corresponde a la máxima autoridad de la entidad responsable el ejercicio de la acción de repetición, por dolo o culpa grave de servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cuando el Estado ha sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o auto definitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales, o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos, o por responsabilidad extracontractual del Estado.

Una vez que la Procuraduría General del Estado ha sido citada con la demanda de acción de repetición, de conformidad con la ley, ejerce su rol de coadyuvar en la defensa de los intereses del Estado.

Establecidas estas premisas, con el fin de dar respuesta a su requerimiento a continuación detallo los casos de acción de repetición que mi representada ha presentado hasta la presente fecha:

**1. Casos de acción de repetición presentados por la Procuraduría General del Estado:**

**a) Caso GAD Centinela del Cóndor, caso No. 11804-2018-00167**

**Antecedentes**

El alcalde del cantón Centinela del Cóndor mediante resolución Nro 007-GMDCC-2014, deja sin efecto el concurso de méritos y oposición dentro del que se declara ganador al señor César Franklin Calva Arrobo para el cargo de Técnico de Proyectos, a quien se le emitió la acción de personal con nombramiento provisional

Mediante sentencia dentro del proceso 11802-2014-0012G el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en Loja declara la nulidad de la resolución impugnada y dispone el reintegro del servidor público y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir. La liquidación de valores aprobada por el Tribunal Contencioso Administrativo asciende a la suma de \$ 3.551,71 USD, que es cancelada por el GAD Centinela del Cóndor mediante transferencia del Banco Central SPI-SP de fecha 15 de mayo de 2017

**01282**

**Estado actual de la causa** El proceso se encuentra en sustanciación

**Cuantía** tres mil quinientos cincuenta y un 71/100 dólares de los Estados Unidos de América (USD 3.551,71)

**Actor** Procuraduría General del Estado

**Demandado** Patricio Quezada Moreno

**b) Caso GAD Centinela del Cóndor, caso No. 11804-2018-00219**

**Antecedentes**

El alcalde del cantón Centinela del Cóndor mediante resolución Nro 010-GMDCC-2014, deja sin efecto el concurso de méritos y oposición dentro del que se declara ganador al señor Oscar Patricio Calva Torres para el cargo de Técnico Forestal, a quien se le emitió la acción de personal con nombramiento provisional. Mediante sentencia dentro del proceso 11803-2014-0014G el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en Loja declara la nulidad de la resolución impugnada y dispone el reintegro del servidor público y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir.

La liquidación de valores aprobada por el Tribunal Contencioso Administrativo asciende a la suma de \$ 25 207,36 USD, que es cancelada por el GAD Centinela del Cóndor mediante transferencia del Banco Central SPI-SIP de fecha 14 de junio de 2017.

**Estado actual de la causa** El proceso se encuentra en sustanciación

**Cuantía:** veinticinco mil doscientos siete 36/100 dólares de los Estados Unidos de América (USD 25 207,36)

**Actor** Procuraduría General del Estado, en aplicación del artículo 46 de la Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP, considerando que el alcalde en funciones es el servidor público que ha ocasionado la erogación económica.



**Demandado:** Patricio Quezada Moreno

c) **Caso GAD Centinela del Cóndor, caso No. 11804-2018-00251**

**Antecedentes**

El alcalde del cantón Centinela del Cóndor mediante resolución Nro. 009-GMDCC-2014, deja sin efecto el concurso de méritos y oposición dentro del que se declara ganadora a la señorita Karina Fernanda Luzuriaga Toledo para el cargo de Químico Laboratorista, a quien se le emitió la acción de personal con nombramiento provisional. Mediante sentencia dentro del proceso 11802-2014-0013G el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en Loja declara la nulidad de la resolución impugnada y dispone el reintegro del servidor público y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir.

La liquidación de valores aprobada por el Tribunal Contencioso Administrativo asciende a la suma de \$24 572,88 USD, que es cancelada por el GAD Centinela del Cóndor mediante transferencia del Banco Central SPI-SP de fecha 26 de enero de 2017.

**Estado actual de la causa:** El proceso se encuentra en sustanciación.

**Cuantía:** veinticuatro mil quinientos setenta y dos 88/100 dólares de los Estados Unidos de América (USD 24 572,88).

**Actor:** Procuraduría General del Estado, en aplicación del artículo 46 de la Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP, considerando que el alcalde en funciones es el servidor público que ha ocasionado la erogación económica.

**Demandado:** Patricio Quezada Moreno

d) **Caso GAD Centinela del Cóndor, caso No. 11804-2018-00252**

**Antecedentes**

**01282**

Agencia Ejecutora: FRENTECOM-001/10  
MC-001-2010/001, MARQUEZ Y CIA, SA  
Página: 7

El alcalde del cantón Centinela del Cóndor mediante resolución Nro 008-GMDCC-2014, deja sin efecto el concurso de méritos y oposición dentro del que se declara ganadora a la señora Nora Jaqueline Torres Camacho para el cargo de secretaria, a quien se le emitió la acción de personal con nombramiento provisional. Mediante sentencia dentro del proceso 11803-2014-0016G el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en Loja declara la nulidad de la resolución impugnada y dispone el reintegro del servidor público y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir.

La liquidación de valores aprobada por el Tribunal Contencioso Administrativo asciende a la suma de \$20.738,80 USD, que es cancelada por el GAD Centinela del Cóndor mediante transferencia del Banco Central SPI-SP de fecha 26 de enero de 2017.

**Estado actual de la causa:** El proceso se encuentra en sustanciación.

**Cuantía:** veinte mil setecientos treinta y ocho 80/100 dólares de los Estados Unidos de América (USD 20 738,80)

**Actor:** Procuraduría General del Estado, en aplicación del artículo 46 de la Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP, considerando que el alcalde en funciones es el servidor público que ha ocasionado la erogación económica.

**Demandado:** Patricio Quezada Moreno

## 2. Casos Camba Campos y Quintana Coello

a) **Caso Quintana Coello y otros vs. Ecuador;** causa No. 17811-2016-01097

**Antecedentes:**

Con fecha 23 de agosto de 2013, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)<sup>4</sup> dentro del caso Corte Suprema (Quintana

<sup>4</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte IDH, en adelante en el texto se usará esta abreviatura.

Coello y otros) vs. Ecuador, emitió sentencia condenatoria contra el Estado ecuatoriano al que declaró responsable por la vulneración de derechos al haberse cesado en sus funciones a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y ordenó pagar a las 27 víctimas indemnización por concepto de daños materiales e inmateriales. Las entidades que ocasionaron la vulneración de derechos conforme la sentencia de la Corte IDH fueron el Congreso Nacional, la Presidencia de la República y el Tribunal Constitucional.

Con fecha 14 de julio de 2015, mediante oficios No. 01958 y 01957, dirigidos a la Asamblea Nacional y Presidencia de la República, el Procurador General del Estado recordó a las máximas autoridades el deber de realizar la investigación señalada en la norma, para determinar la identidad de los presuntamente responsables de la violación de los derechos.

Con fecha 20 de mayo de 2016, las máximas autoridades de las entidades responsables, Presidente Constitucional de República y Presidenta de la Asamblea Nacional presentaron la demanda de acción de repetición ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario No. 1 con sede en Quito, causa No. 17811-2016-01097. Se aclara que, por disposición expresa de la Asamblea Nacional, el Procurador General del Estado también firmó la demanda.

**Estado actual de la causa:** El proceso se encuentra en sustanciación.

b) **Caso Camba Campos y Otros vs. Ecuador, causa No. 17811-2016-01096**

**Antecedentes:**

Con fecha 28 de agosto de 2013, la Corte IDH dentro del caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y Otros) vs. Ecuador, emitió sentencia condenatoria contra el Estado ecuatoriano, al que declaró responsable por vulneración de derechos al haberse cesado a los vocales del Tribunal Constitucional y ordenó pagar a las 8 víctimas indemnización por concepto de daños materiales e inmateriales. Las



entidades que ocasionaron la vulneración de derechos conforme la sentencia de la Corte IDH fueron el Congreso Nacional, la Presidencia de la República, el Tribunal Constitucional y la Función Judicial

Con fecha 14 de julio de 2015, mediante oficios No. 01953, 01954 y 01955, dirigidos a la Asamblea Nacional, Presidencia de la República y Consejo de la Judicatura, el Procurador General del Estado recordó a las máximas autoridades el deber de realizar la investigación señalada en la norma, para determinar la identidad de los presuntos responsables de la violación de los derechos.

Con fecha 20 de mayo de 2016, las máximas autoridades de las entidades responsables: Presidente Constitucional de República, Presidenta de la Asamblea Nacional y Director General del Consejo de la Judicatura, presentaron la demanda de acción de repetición ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario No. 1, con sede en Quito, caso No. 17811-2016-01096. Por disposición expresa de la Asamblea Nacional el Procurador General del Estado también firmó la demanda.

**Estado actual de la causa:** El proceso se encuentra en sustanciación.

Atentamente,

Dr. Itigo Salvador Crespo  
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

## Anexo 2



SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Quito, 28 de noviembre de 2018  
Oficio No. 057-2018-CNJ-D-PTD

Doctora

Nadia Armijos Cárdenas

**SECRETARIA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE  
LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA**

En su despacho.-

De mi consideración:

La abogada Maribel Muñoz Reinoso en oficio de 22 de octubre de 2018 solicita: "...un detalle del número de sentencias que ha emitido la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia respecto del **derecho de repetición**".

El abogado Carlos Espín Arias mediante oficio de 21 de noviembre de 2018 solicita: "...se confiera un listado simple de las sentencias emitidas en los últimos cuatro años por la Sala..."

Al ser la información requerida, manejada por la Secretaria de la Sala, remito a usted los oficios referidos.

Atentamente,

Dr. Pablo Tinajero Delgado  
**PRESIDENTE DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA**

	Sala de lo Contencioso Administrativo SECRETARIA
Recibido por:	<i>Nadia Armijos</i>
Fecha:	<i>28-11-2018</i>
Nota:	<i>15832</i>
	Código Prescriptor

Quito, 03 de diciembre de 2018  
Oficio No. 1941-2018-SCACN-NA

**Abogada**  
**Maribel Muñoz Reinoso**  
**Presente**

De mi consideración:

En atención al oficio de 22 de octubre de 2018, por usted dirigido al señor doctor Pablo Tinajero Delgado, Presidente de la Sala de lo Contencioso Administrativo, autoridad que lo remitió a esta Secretaría mediante oficio No. 057-2018-CNU-PTD, de 28 de noviembre de 2018, señalo:

1. El Sistema de Trámite Judicial Ecuatoriano se implementó en la Sala de lo Contencioso Administrativo desde el año 2015 y constan en esa plataforma las sentencias expedidas a partir de entonces y no las anteriores.
2. En la Secretaría de la Sala de lo Contencioso Administrativo no se realiza una distinción entre procesos por el tema, debido a que la jurisprudencia es procesada por el Departamento respectivo creado conforme lo dispuesto en el Art. 182 del Código Orgánico de la Función Judicial.
3. La suscrita Secretaría que asumió el cargo en junio del 2015, por iniciativa propia ha identificado los siguientes procesos de repetición:

17741-2015-1441	Ponente Tinajero	Dr.	Ministerio de Relaciones Exteriores	Ángel Naranjo Gallegos
17741-2016-0678	Ponente Tinajero	Dr.	Ministerio de Defensa Nacional	Luis Aguas Narváez y otros
17741-2015-0837	Ponente Ojeda	Dr.	Ministerio de Salud	Jorge Andrade y otros

17811-2016-01659	Ponente Ojeda	Dr.	Ministerio de Relaciones Exteriores	de	Ángel Plutarco Naranjo Gallegos
------------------	---------------	-----	-------------------------------------	----	---------------------------------

4. En la página web de la Corte Nacional de Justicia [www.cortenacional.gob.ec](http://www.cortenacional.gob.ec) la solicitante, puede ingresar a la pestaña de servicios e ingresar a la búsqueda de autos y sentencias y a la Sala de lo Contencioso Administrativo y acceder al buscador.
5. En la Secretaría de la Sala reposan los libros copiadores de cada uno de los fallos expedidos por esta Sala Especializada desde el año 2000, los cuales pueden ser consultados en las instalaciones de la Corte Nacional de Justicia por quien está realizando la investigación.-

Atentamente,



Dra. Natalia Armijos Cárdenas

**SECRETARIA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA**



## Anexo 3



Código de acceso al documento  
firmado electrónicamente.

Oficio-CJ-DNEJEJ-2019-0002-OF

TR: CJ-EXT-2018-18518

Quito D.M., martes 22 de enero de 2019

**Asunto:** Solicitud de Información

**Señorita**  
Maribel Nataly Muñoz Reinoso

Presente.-

En respuesta al oficio S/N y trámite externo CJ-EXT-2018-18518, en el cual solicita información referente a:

"(...) se me proporcione un detalle del número de sentencias que ha emitido la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia respecto al derecho de repetición, conforme lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 11 de la referida Carta Magna; a partir de la vigencia de la misma, es decir a partir del 20 de octubre del 2008; así como el número de las causas, a fin de visualizar las mismas en el sistema SATJE.

2) De igual manera solicito se me proporcione un detalle del número de sentencias que ha emitido el Tribunal Distrital de los Contencioso Administrativo No. 1, de Quito, respecto al derecho de repetición, conforme lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 11 de la referida Carta Magna; a partir de la vigencia de la misma, es decir a partir del 20 de octubre del 2008; así como el número de las causas, a fin de visualizar las mismas en el sistema SATJE.

3) Así mismo, agradeceré se me proporcione un detalle de las sentencias que ha emitido la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, por responsabilidad objetiva del Estado; y, el número de las causas, para su consulta correspondiente, en el sistema SATJE."

Referente a lo solicitado, se ha realizado un análisis de la información de todos los registros del Sistema Automático de Trámites Judiciales (SATJE), el cual es fuente oficial en la que se procesan los datos estadísticos y se ha determinado las causas (juicios) que cumplen con estas condiciones.

Es necesario indicar que respecto al punto 3, no se puede determinar la responsabilidad objetiva del estado en las causas, ya que esto se establece dentro del texto de las sentencias.

CONSEJO DE LA JUDICATURA - PLANTA CENTRAL  
Av. 10 de Octubre No.4-500 y Francisco Salazar  
(02) 3991003  
www.funcionjudicial.gob.ec

Justicia independiente, ética y transparente

**VERSIÓN IMPRESA DE DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE**





Firmado por MARIA DANIELA  
GARILLO CEPEDA  
E=56rro

Además, la información con que cuenta la judicatura respecto de los datos de la Corte Nacional es únicamente a partir del 2017, año en el que la Corte se unió a la plataforma del SATJE. Por lo que la información anterior a ese período debe ser solicitada directamente a la Corte Nacional.

En este sentido se han identificado las causas relacionadas con temas de amparo posesorio y se remite un archivo con la información del SATJE para que la pueda revisar.

Sin otro particular por el momento, suscribo de Usted.

Atentamente,

Econ. María Daniela Garrillo Cepeda  
Directora Nacional  
Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística Judicial

Causas acción de repetición

**CONSEJO DE LA  
JUDICATURA  
DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUDIOS JURIMÉTRICOS Y ESTADÍSTICA**

**NÚMERO DE CAUSAS INGRESADAS A 31 DE DICIEMBRE 2018**

<b>NO.</b>	<b>IDJUICIO</b>	<b>NO.</b>	<b>IDJUICIO</b>
1	01803201800250	37	1781120133707
2	18803201800273	38	1781120141448
3	18803201800271	39	17811201315628
4	18803201800272	40	17811201315627
5	13802201800450	41	1781120139430
6	13802201800451	42	17811201800063
7	09802201800464	43	17811201801364
8	09802201700961	44	17811201700755
9	09802201600892	45	17811201800468
10	09802201800085	46	1774120140310
11	09802201700625	47	1774120151680
12	0980220140059G	48	1774120160636
13	0980220140215	49	1774120160204
14	09802201800009	50	1774120160378
15	09802201701022	51	1774120160578
16	11804201800252	52	1774120151441
17	11804201800251	53	1774120150637
18	11804201800179	54	1774120150757
19	11804201800338	55	1774120150204
20	11804201800219	56	1774120150113
21	11804201800167	57	1774120151374
22	13802201700057	58	1774120151144
23	13802201800065	59	13802201700057
24	13802201800450	60	18803201700250
25	13802201600537	61	18803201800273
26	13802201600536	62	18803201800271
27	13802201800451	63	18803201700214
28	13802201800136	64	18803201500197
29	17811201311730	65	18803201600156
30	1781120140364G	66	18803201800272
31	1781120133672	67	11804201800252
32	1781120139472	68	11804201800167
33	1781120134750	69	11804201800251
34	1781120136333	70	11804201800219
35	17811201315969		
36	1781120139819		